

RESOLUCIÓN No. **8335** DE 2026

*«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **ESTRATEC S.A.S.**, en contra de la Resolución CRC 8276 de 2026, por la cual se recupera el código corto 87817 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD»*

**LA COORDINACIÓN DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONES
CON GRUPOS DE VALOR DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE
COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el artículo 7 de la Resolución CRC 580 de 2025 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 8276 del 30 de junio de 2026, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (**CRC**) resolvió recuperar el código corto **87817**, el cual había sido asignado a **ESTRATEC S.A.S.**, en adelante **ESTRATEC**, por haberse configurado la causal de recuperación dispuesta en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la cual establece que se procederá con la recuperación del código corto «Cuando a través de esta numeración se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o su contenido».

La Resolución CRC 8276 de 2026 fue notificada personalmente a **ESTRATEC** el 30 de junio de 2026. Dentro del término establecido¹, **ESTRATEC** presentó recurso de reposición en contra de esta, el cual fue radicado bajo el número 2026816440 del 15 de julio de 2026.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **ESTRATEC** cumple con lo establecido en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), esta Comisión procederá con su análisis y estudio.

2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

Antes de que esta Comisión se pronuncie sobre los argumentos expuestos por **ESTRATEC** en su recurso, es necesario señalar que el recurso de reposición es un medio jurídico a través del cual la parte interesada controvierte las decisiones o actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, en el caso puntual, la decisión de recuperar un código corto, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque². Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que «(...) se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues,

¹ El término para presentar el recurso de reposición vencía el 15 de julio de 2026.

² López Blanco, Hernán F. «Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano», Tomo I, Novena Edición, Bogotá - Colombia, 2005. p 749. «Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver».

del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)».

De esta manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto, se analizarán los cargos formulados en este, revisando nuevamente la información que reposa en el expediente, por lo tanto, a continuación, se presentarán los argumentos expuestos por **ESTRATEC** y las consideraciones de la **CRC** sobre cada uno de estos.

ESTRATEC solicitó a la **CRC** que fuera revocada en su integridad la Resolución CRC 8276 de 2026, mediante la cual se ordenó la recuperación del código corto **87817** y que, en su lugar, se mantuviera la asignación del mencionado código corto.

Estas solicitudes fueron soportadas en cinco argumentos que serán enunciados y analizados a continuación:

(i) Falsa motivación general: imposición de un régimen de responsabilidad objetiva no previsto en la regulación.

ESTRATEC considera que la resolución impugnada incurre en falsa motivación, toda vez que la Comisión le atribuye un régimen de responsabilidad objetiva que no se encuentra establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016.

En ese sentido, señala que, pese a que la CRC reconoce que **ESTRATEC** opera como proveedor tecnológico bajo un modelo SaaS, le atribuye de manera exclusiva la responsabilidad de acreditar autorizaciones que, de acuerdo con su modelo de operación, no obtiene, administra ni controla directamente. Por ello, considera que la Comisión determinó la recuperación del código corto a partir de una verificación objetiva de la causal, sin tener en cuenta las medidas de control implementadas por **ESTRATEC** ni las circunstancias particulares del caso.

A juicio de **ESTRATEC**, dicha interpretación desconoce los principios orientadores de la actuación administrativa, en particular los principios de razonabilidad, proporcionalidad e imputabilidad.

Consideraciones de la CRC

En relación con este argumento, la Comisión reitera que las actuaciones de recuperación de códigos cortos no son de carácter sancionatorio.

Lo anterior, debido que la recuperación de recursos de identificación corresponde, naturalmente, a una materialización de la función de administrar los recursos de identificación consagrada en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, ello debido a que son recursos escasos indispensables para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así las cosas, no es posible afirmar que la recuperación de un código corto en virtud de la configuración de las causales dispuestas en la regulación se pueda calificar como una sanción. En esa medida, la decisión de recuperación de un código corto no requiere que la CRC haga un análisis de responsabilidad subjetiva.

En definitiva, las actuaciones administrativas de recuperación de recursos de identificación se enmarcan únicamente en el ejercicio de la facultad de administración de estos recursos, a cargo de la CRC, y no se corresponden a las características propias del ejercicio de la potestad sancionatoria. En particular, dichas actuaciones no tienen por objeto determinar la comisión de una conducta susceptible de sanción ni exigen la concurrencia de los elementos propios del derecho sancionador como la atribución de una competencia legal expresa, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad de la conducta, la existencia de un procedimiento previo orientado a garantizar el debido proceso y la observancia del principio de proporcionalidad entre la conducta y la sanción.

Por este motivo, no es razonable, en ninguna circunstancia, exigir de esta Comisión la verificación del cumplimiento de las condiciones excepcionales que permiten la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva³ en el marco del desarrollo de una actuación administrativa de recuperación de códigos cortos.

En línea con lo anterior, es de indicar que conforme a lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, la asignación de los recursos de identificación es una autorización concedida por la

³ Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2002.

Comisión a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. Así, al asignatario de los recursos de identificación le son asignadas unas obligaciones generales, tal como consta en el artículo 6.1.1.6 de la Resolución mencionada. Adicionalmente, el asignatario debe acatar los criterios de uso eficiente de cada recurso de identificación y debe evitar incurrir en causales de recuperación, dentro de los que se destaca contar con autorización expresa y por escrito del tercero a nombre del cual se envían los mensajes de texto.

De esta manera, si el asignatario del código corto no cuenta con la respectiva autorización del tercero a nombre del cual se enviaron los mensajes de texto objeto de las quejas, la CRC está facultada para efectuar su recuperación, como ocurrió en el caso objeto de análisis.

En este sentido, se reitera que la Comisión asigna un recurso público escaso y, como tal, debe ser utilizado por parte del asignatario cumpliendo lo dispuesto en la asignación correspondiente, así como la regulación general que resulte aplicable.

En forma complementaria, en lo relativo al modelo operativo *Software as a Service* (SaaS) aducido por **ESTRATEC** y la alegada imposibilidad de controlar directamente las autorizaciones de los terceros, se aclara que las cargas y obligaciones regulatorias asociadas a la asignación de un recurso de identificación recaen de manera directa e indelegable sobre el asignatario del código corto ante esta Comisión.

Los modelos de negocio o las relaciones operativas que el asignatario entable con terceros, como es el caso del modelo operativo «Software as a Service», no son oponibles al regulador ni constituyen eximente del cumplimiento de la regulación. Es deber del asignatario implementar los mecanismos contractuales y de verificación necesarios para garantizar que la operación canalizada a través del recurso asignado cumpla, en todo momento, con la regulación vigente, en especial frente al soporte formal de autorización previa y expresa de los terceros a nombre de quienes se transmiten los contenidos.

Por todo lo anterior, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

(ii) Inexistencia de la causal 6.4.3.2.8 – interpretación objetiva e irrazonable de la obligación de autorización.

ESTRATEC sostiene que la CRC aplicó la causal del numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2026 bajo un criterio estrictamente objetivo al considerar que era suficiente la ausencia de una autorización expresa y por escrito para ordenar la recuperación del código corto **87817**. A su juicio, la configuración de la causal debería exigir, además, el conocimiento efectivo del uso no autorizado, la capacidad real —técnica y jurídica— para obtener o controlar la autorización y una omisión reprochable frente a dicho conocimiento.

En este caso, **ESTRATEC** afirma haber actuado diligentemente una vez conoció los hechos, haber implementado medidas preventivas y correctivas, haber informado sobre la posible exposición de credenciales de algunos clientes y no haber tenido la posibilidad material de obtener autorizaciones de terceros con los que no mantiene una relación jurídica directa. Por ello, considera que la interpretación de la CRC desconoce el principio según el cual nadie está obligado a lo imposible y termina atribuyéndole una responsabilidad objetiva por conductas que, bajo su modelo SaaS, no se encuentran bajo su control técnico o jurídico.

Consideraciones de la CRC

Respecto a los anteriores argumentos, la Comisión reitera que el incumplimiento de lo establecido en las causales de recuperación de códigos cortos hace que su aplicación opere de plano, es decir, las causales operan una vez resulta probado el supuesto que cada una de ellas regula, y de acuerdo con lo establecido en la regulación, su consecuencia siempre será la recuperación del código corto, consecuencia que no puede ser considerada como una sanción pues como se ha indicado, el proceso de recuperación de códigos cortos, es una medida administrativa y no una sanción. Dicho lo anterior, la recuperación de códigos cortos al no ser una sanción no puede ser sometida a un análisis de culpabilidad y tampoco puede ser graduada.

Ahora bien y teniendo en cuenta que, a la luz de la regulación, corresponde al asignatario contar con la autorización expresa y por escrito para poder enviar mensajes de texto a nombre de terceros desde el código corto del que es asignatario, en esa medida, es claro que es el asignatario quien, tiene la carga de la prueba.

En consecuencia, la sociedad asignataria no puede justificar el incumplimiento de un deber regulatorio alegando el traslado de dicha obligación a sus clientes en virtud del modelo de operación que adopta. Si a través de sus esquemas comerciales se pretendió delegar en los clientes la obtención de la autorización sin exigir su remisión al asignatario ni verificar su existencia previa, la imposibilidad que actualmente alega **ESTRATEC** para aportar el documento es resultado directo de su propia conducta y estructuración de negocio.

Aceptar lo contrario equivaldría a permitir que la sociedad invoque su negligencia en beneficio propio, lo cual contraría principios elementales del derecho y desnaturaliza la responsabilidad que la regulación impone de manera directa al asignatario de un recurso de identificación.

Ahora bien, no se puede dejar de lado que, de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, esta Comisión constató que los mensajes objeto de análisis fueron remitidos en nombre del **BANCO POPULAR** y de **BANCOLOMBIA**, razón por la cual la autorización exigida por la regulación debe provenir de las mencionadas entidades bancarias. Sin embargo, dentro del expediente no obran las mencionadas copias de las autorizaciones expresas y por escrito para el envío de mensajes desde el código corto **87817**.

Por todo lo anterior, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

(iii) Desnaturalización del modelo SaaS.

ESTRATEC sostiene que la CRC desestimó los argumentos relacionados con su modelo SaaS y atribuyó exclusivamente al asignatario las obligaciones derivadas del uso del código corto **87817**, sin considerar las características técnicas y operativas del servicio. A su juicio, esta interpretación desconoce la dinámica del ecosistema de mensajería A2P, en el que los integradores tecnológicos no generan los contenidos, administran las bases de datos ni gestionan las autorizaciones de marca. Por ello, considera que imponer al asignatario obligaciones que no puede cumplir materialmente dentro del modelo SaaS implica trasladarle responsabilidades que corresponden a terceros, sin que exista una disposición expresa que así lo establezca.

Consideraciones de la CRC

Los anteriores argumentos no son de recibo pues el hecho de que **ESTRATEC** actúe como proveedor tecnológico o integrador, no la exonera de las obligaciones regulatorias que le asisten en su calidad de asignatario del código corto **87817** ante esta Comisión. La adopción del modelo SaaS constituye un esquema operativo derivado de la libre iniciativa privada de la empresa, el cual resulta inoponible al marco regulatorio.

Por lo tanto, no se configura un traslado indebido de responsabilidades; por el contrario, al haber solicitado y aceptado la asignación de un recurso público escaso, le corresponde al asignatario implementar los mecanismos de verificación técnica que le permitan validar que los terceros que hacen uso del código cuentan con las autorizaciones exigidas por la regulación vigente.

Así las cosas, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

(iv) Desproporción de la medida y uso cuasi-sancionatorio de la recuperación.

ESTRATEC sostiene que la recuperación total del código corto **87817** resulta desproporcionada, dado que, a su juicio, no se acreditó la existencia de un beneficio indebido a su favor ni una afectación estructural al uso eficiente del recurso. Asimismo, señala que la resolución no explica por qué las medidas correctivas y de mitigación implementadas una vez tuvo conocimiento de los hechos resultaban insuficientes, ni evalúa alternativas menos gravosas. Por ello, considera que, aunque la CRC afirme que la recuperación no constituye una sanción, sus efectos implican la privación definitiva del recurso asignado, lo que, en su criterio, exigía una valoración más estricta de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Consideraciones de la CRC

En relación con este argumento, la CRC reitera que la recuperación de recursos de identificación corresponde, naturalmente, a una materialización de la función de administrar los recursos de identificación consagrada en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, ello debido a que aquellos son recursos escasos indispensables para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En desarrollo de esta función, la CRC, como Administrador de los Recursos de Identificación, tiene el deber de verificar el uso eficiente de los recursos por parte de los asignatarios. En efecto, dado que los recursos de identificación son recursos finitos o escasos, con su regulación y administración se busca promover su aprovechamiento óptimo, en concordancia con el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y el numeral 6.1.1.2.5. del artículo 6.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es con este propósito que se adelantan las actuaciones de recuperación de recursos de identificación, por lo que de ninguna manera pueden ser consideradas como el ejercicio de una facultad sancionatoria, como equivocadamente parece entenderlo **ESTRATEC**.

Es por todo lo anterior, en los trámites de recuperación de códigos cortos el procedimiento aplicable no es el contenido en los artículos 47 a 52 del CPACA, correspondiente al procedimiento administrativo sancionatorio, sino el procedimiento establecido en los artículos 34 a 45, que corresponde al denominado procedimiento administrativo común y principal y al que refiere, rectamente interpretado, el artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que es el que efectivamente fue aplicado en esta actuación de recuperación.

Dado lo anterior, para efectos de la actuación de recuperación adelantada por la Comisión, que dio lugar a la resolución recurrida, la Comisión tuvo en cuenta las normas del procedimiento común y principal. Es por lo que, cuando la Comisión inició la actuación de recuperación, en aplicación del artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 sobre el procedimiento de recuperación, se le comunicó a **ESTRATEC** acerca del inicio del trámite con el fin de garantizar su derecho a la defensa y al debido proceso.

En este contexto, no es posible afirmar que la recuperación de un código corto en virtud de la configuración de las causales dispuestas en la regulación se pueda calificar como una sanción. Por lo tanto, tampoco es posible afirmar que la decisión de recuperación, en tanto no es una expresión de derecho sancionador, se rija por los principios especiales⁴ que caracterizan las actuaciones de esa naturaleza.

En definitiva, las actuaciones administrativas de recuperación de recursos de identificación se enmarcan únicamente en la facultad de administración de estos recursos a cargo de la CRC se rigen por las reglas del procedimiento administrativo común.

Por todo lo anterior, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

(v) Vulneración del debido proceso y del principio de verdad material.

ESTRATEC sostiene que la CRC rechazó su solicitud de decretar y practicar las pruebas necesarias para esclarecer los hechos y determinar el origen del tráfico cuestionado, al considerar que el expediente contaba con elementos suficientes para decidir de fondo. A su juicio, esta decisión impidió profundizar en aspectos relevantes, como la eventual utilización de la plataforma por terceros mediante credenciales comprometidas y la identificación del responsable material de los mensajes investigados. Por ello, considera que la decisión se adoptó sin agotar la actividad probatoria necesaria para esclarecer plenamente los hechos, pese a que la CRC podía decretar pruebas de oficio y verificar las explicaciones técnicas aportadas antes de ordenar la recuperación definitiva del código corto.

Consideraciones de la CRC

Frente al argumento de **ESTRATEC** relativo al rechazo de la solicitud probatoria y a la falta de decreto de pruebas de oficio, se advierte que en la Resolución CRC 8276 de 2026 efectivamente se rechazó la solicitud toda vez que se evidenció la falta de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba encaminada a verificar la existencia de la autorización del tercero a nombre del cual se enviaron los mensajes de texto motivo de esta actuación administrativa.

No obstante, se advierte que la solicitud probatoria de **ESTRATEC** no resulta pertinente, útil, ni conducente para desestimar que se incurrió en la causal prevista en el numeral 6.4.3.2.8 del

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001. «Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso –régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias– (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta, de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.»

artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2026. Lo anterior, por cuanto la controversia no versa sobre si los mensajes de texto fueron enviados por uno de sus clientes, sobre el funcionamiento de la plataforma que **ESTRATEC** utiliza con sus clientes para el envío de dichos mensajes, ni sobre ninguna de las circunstancias que ha expuesto **ESTRATEC**. En realidad, el asunto objeto de debate se circunscribe a determinar si existía o no autorización del tercero a cuyo nombre fueron enviados los mensajes de texto.

Con base en lo anterior, se puede concluir que la decisión orientada al rechazo de la práctica de pruebas ha sido tomada en derecho, como quiera que la misma ha estado fundamentada en el análisis en torno a su pertinencia, conducencia y utilidad de la solicitud de pruebas elevada por **ESTRATEC**.

Ahora bien, respecto al decreto de pruebas de oficio, la administración debe acudir a su decreto únicamente cuando los elementos obrantes en el expediente resulten insuficientes para adoptar una decisión debidamente fundada. En el presente caso, el expediente contaba con el material probatorio necesario para verificar la causal objeto del trámite, particularmente, las quejas presentadas por las mismas entidades bancarias en nombre de las cuales se estaba realizado el envío de mensajes de texto desde el código corto **87817 (BANCO POPULAR y BANCOLOMBIA)**, en donde estas entidades indicaban expresamente que el envío de los mensajes de texto no había sido autorizado, así como la falta de aportación, por parte del asignatario, de las respectivas autorizaciones que sirvieran de soporte del envío de los mensajes de texto objeto de examen. En consecuencia, no existía un deber legal ni una necesidad probatoria que justificara decretar pruebas adicionales.

Finalmente, en esta instancia, los argumentos expuestos por **ESTRATEC** en su recurso no desvirtúan las conclusiones alcanzadas en la Resolución CRC 8276 de 2026 ni desvirtúan la configuración de la causal de recuperación prevista en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dado que incluso aún no fue aportada la autorización expresa y por escrito para el envío de los mensajes de texto objeto de reproche. En consecuencia, se mantiene la procedencia de la recuperación del código corto **87817**, en los términos definidos por la regulación aplicable.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

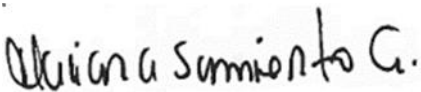
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **ESTRATEC S.A.S.**, en contra de la Resolución CRC 8276 de 2026.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por **ESTRATEC S.A.S.** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 8276 de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **ESTRATEC S.A.S.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso, en la medida que con la presente decisión se agota la vía administrativa por lo cual resulta improcedente el recurso de apelación.

Dada en Bogotá D.C., al primer día del mes de septiembre de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor