COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN No. **8382** DE 2026

*«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **ESTRATEC S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 8330 de 2026, por la cual se recupera el código corto 87873, asignado a ESTRATEC S.A.S 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 confieren 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 8330 del 27 de agosto de 2026, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (**CRC**) resolvió recuperar el código corto **87873**, el cual había sido asignado a **ESTRATEC S.A.S.**[1], en adelante **ESTRATEC**, por haberse configurado las causales de recuperación de los numerales 6.4.3.2.2 y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Sección 3 del Capítulo 4 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, que señalan que procede la recuperación del código corto en el evento del envío de SMS, cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados o cuando se envíen mensajes de texto (SMS) en nombre de terceros que no han autorizado al asignatario de forma expresa y por escrito.

La Resolución CRC 8330 de 2026 fue notificada personalmente a **ESTRATEC** el 1 de septiembre de 2026. Dentro del término establecido[2], **ESTRATEC** presentó recurso de reposición en contra de esta, el cual fue radicado bajo el número 2026821859 del 15 de septiembre 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 revoque[3]. 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, 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,

---

[1] Resolución CRC 3910 de 2012.
[2] El término para presentar el recurso de reposición vencía el 15 de septiembre de 2026.
[3] 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.»

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 se revoque en su integridad la Resolución CRC 8330 de 2026 y, en su lugar, se mantenga la asignación del código corto **87873**, se ordene el archivo definitivo de la actuación administrativa y se dejen sin efectos los traslados al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Lo anterior, al considerar que la decisión aplica un régimen de responsabilidad objetiva, que los hechos corresponden a casos aislados, que la autorización exigible es la de quienes ordenaron los envíos y que el traslado carece de motivación suficiente.

En relación con la causal prevista en el numeral 6.4.3.2.2, **ESTRATEC** sostuvo que la Comisión aplicó un régimen de responsabilidad objetiva no previsto en las normas que regulan la actuación, al limitarse a constatar, de manera formal y automática, que el contenido de un número reducido de mensajes se apartaba de la justificación de uso, sin analizar su conducta ni la diligencia desplegada frente a los envíos.

Como fundamento, invocó las sentencias C-616 de 2002 y C-038 de 2020, y manifestó que, salvo determinadas excepciones, como las infracciones cambiarias, la responsabilidad objetiva está proscrita en el derecho administrativo colombiano por resultar contraria a los principios de dignidad humana y culpabilidad derivados de los artículos 1 y 29 de la Constitución Política.

Asimismo, cuestionó la posición adoptada por la CRC en la Resolución CRC 8335 de 2026, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución CRC 8276 de 2026, que ordenó recuperar el código corto 87817. Según manifestó, en ese asunto la Comisión sostuvo que la recuperación no constituye una sanción, no requiere un análisis de responsabilidad subjetiva y no puede someterse a un juicio de culpabilidad ni ser graduada. A su juicio, la reiteración de esa posición en un caso análogo exige que sea controvertida de fondo en esta instancia.

Sobre este punto, la sociedad invocó las sentencias C-248 de 2013, C-980 de 2010 y T-051 de 2016, y sostuvo que las garantías del debido proceso administrativo son exigibles con independencia de la naturaleza sancionatoria de la actuación. Indicó que estas buscan impedir la arbitrariedad y el autoritarismo, asegurar los derechos e intereses legítimos de los administrados y protegerlos frente a actuaciones abusivas de las autoridades que se aparten de la regulación vigente.

Bajo esta perspectiva, **ESTRATEC** consideró que la calificación del procedimiento como no sancionatorio no permite privarla de garantías sustanciales de origen constitucional, entre ellas la proscripción de la responsabilidad objetiva. Señaló que aceptar lo contrario permitiría a las autoridades sustraer sus actuaciones más gravosas del control constitucional mediante la sola afirmación de que sus trámites carecen de naturaleza sancionatoria.

Adicionalmente, manifestó que ni la Resolución CRC 5050 de 2016, incluido el numeral 6.4.3.2.2, ni la Ley 1341 de 2009, ni otra disposición establecen expresamente un régimen de responsabilidad objetiva para la recuperación de códigos cortos. En su criterio, la causal no excluye la exigencia de un elemento de imputación subjetiva y ha sido la CRC quien, por interpretación administrativa, le ha atribuido un alcance objetivo y automático, sin justificar por qué esta actuación estaría comprendida dentro de las excepciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, sostuvo que ninguna autoridad puede habilitarse mediante su propia doctrina para aplicar un régimen excepcional reservado a decisiones del legislador. Por ello, consideró que correspondía a la Comisión valorar las circunstancias concretas de los hechos y no limitarse a confrontar el contenido de dos mensajes con la literalidad de la justificación declarada.

En particular, indicó que la resolución no adelantó un juicio de antijuridicidad ni de culpabilidad, ni examinó si la divergencia identificada obedecía a una decisión atribuible a **ESTRATEC**, a una omisión negligente de sus controles o a la conducta autónoma de sus clientes en incumplimiento de sus obligaciones contractuales. A su juicio, esta omisión resulta determinante para desvirtuar la causal invocada.

En relación con su diligencia, la sociedad manifestó que no actúa como un operador pasivo y que dispone de controles específicos, idóneos y verificables para impedir que el recurso sea utilizado para fines distintos de los autorizados. Entre estos, mencionó la asignación y habilitación de códigos únicamente a clientes previamente vinculados y autorizados, la administración de credenciales de acceso, las validaciones operativas y comerciales previas a la habilitación de servicios y campañas, la trazabilidad de los envíos mediante registros que identifican al cliente, usuario, fecha y hora de cada solicitud, y el monitoreo de eventos reportados por operadores móviles y autoridades regulatorias para identificar comportamientos atípicos.

Asimismo, señaló que cuenta con controles de acceso mediante validación de direcciones IP previamente autorizadas para cada cliente, mecanismos automatizados de análisis heurístico de riesgo para identificar contenidos asociados a posibles fraudes, validación de reputación de URL mediante listas negras y blancas administradas dinámicamente, y herramientas de monitoreo y protección de infraestructura para detectar comportamientos anómalos en tiempo real.

Sobre este aspecto, **ESTRATEC** sostuvo que la efectividad de sus controles se acredita con la identificación de **MITTO AG** y **CHOCK TELECOMUNICACIONES S.A.S**., en adelante **CHOCK** como responsables de los envíos, las notificaciones realizadas el 4 y 5 de agosto de 2026, los requerimientos de validación de la legitimidad del tráfico y la suspensión preventiva de las cuentas. Consideró que estas actuaciones demuestran la diligencia que debía ser valorada y que, según su interpretación, fue descartada por la resolución como irrelevante.

Añadió que exigir una garantía absoluta de que ningún cliente remitirá un mensaje que se aparte del uso autorizado equivale a imponer un estándar de prevención perfecta que ningún control tecnológico puede satisfacer razonablemente. En su criterio, condicionar la conservación del recurso a ese estándar constituye una forma de responsabilidad objetiva y evidencia la ausencia de un análisis razonado, individualizado y proporcional.

De otra parte, la sociedad manifestó que los hechos denunciados corresponden a casos aislados y no acreditan un uso general no autorizado. Recordó que la actuación se fundamenta en tres mensajes, uno de los cuales, asociado a **CLARO**, fue reconocido como compatible con la finalidad promocional. Por ello, sostuvo que la conclusión sobre el uso diferente descansa únicamente en dos comunicaciones.

Al respecto, invocó las sentencias C-034 de 2014 y C-980 de 2010, y consideró que la resolución presenta una motivación insuficiente, al calificar dos incidentes aislados como evidencia de una reorientación general y deliberada del recurso, sin explicar por qué esos casos, frente a la totalidad del tráfico histórico, permiten acreditar un patrón general.

Asimismo, señaló que, en una plataforma compartida que presta servicios a múltiples clientes corporativos, pueden presentarse episodios aislados de incumplimiento entre miles o millones de comunicaciones legítimas, con independencia de los controles y de la diligencia del asignatario. A su juicio, la causal no puede interpretarse de manera que esa circunstancia sea tratada como una política empresarial deliberada, pues ello impediría que una plataforma de esa naturaleza conservara la asignación de un código corto. Por tanto, sostuvo que debía distinguirse entre un incidente aislado y un patrón general de conducta.

En relación con la causal prevista en el numeral 6.4.3.2.8, **ESTRATEC** manifestó que la CRC extendió indebidamente la exigencia de autorización expresa y escrita a terceros que no ordenaron ni generaron los mensajes. Indicó que la resolución omitió distinguir entre quien efectivamente ordena y cursa el envío y quien resulta simplemente aludido o referenciado en su contenido, limitándose a constatar la ausencia de autorizaciones de la **Secretaría de Movilidad de Cundinamarca, CLARO** y **WIN99**.

Según su interpretación literal de la disposición, la autorización exigible corresponde a aquel en cuyo nombre se ordena y cursa el envío, y no a cualquier tercero mencionado, referenciado o identificado en el mensaje. Sostuvo que la norma no establece, expresa ni tácitamente, que la autorización deba provenir de la entidad aludida en el texto y que extenderla a quien no intervino directamente en la generación o decisión de envío amplía el supuesto de hecho por vía administrativa.

Como fundamento, invocó la Sentencia C-710 de 2001 y señaló que el principio de legalidad exige que la CRC actúe dentro de las facultades conferidas de manera expresa, clara y precisa, sin crear mediante interpretación obligaciones o cargas que la norma no contempla. En consecuencia, consideró que la Comisión encuadró su conducta en un supuesto ajeno al previsto en la causal.

En particular, cuestionó que la resolución exigiera la autorización de **CLARO**, pero no la de Amazon.com, Inc., o su representante en Colombia, como titular de la marca Amazon Prime, igualmente mencionada en el mensaje. Manifestó que ninguna disposición permite seleccionar discrecionalmente cuáles terceros mencionados requieren autorización y cuáles no.

Bajo esta perspectiva, sostuvo que interpretar la causal a partir de la autorización del remitente directo, entendido como quien ordena el envío y determina el contenido, permite aplicar un criterio objetivo y verificable y evita resultados arbitrarios e impredecibles, como los que atribuyó a la exigencia de autorización de **CLARO** y a la omisión de la correspondiente a Amazon.

Asimismo, **ESTRATEC** indicó que las pruebas aportadas, que consideró no controvertidas por la resolución, muestran que los mensajes fueron generados y ordenados por **MITTO AG** y **CHOCK**, clientes habilitados de la plataforma. Señaló que la CRC no aportó pruebas que permitieran concluir que **CLARO**, la **Secretaría de Movilidad de Cundinamarca o WIN99** remitieron directamente los mensajes a través de ella.

Por lo anterior, manifestó que la única autorización que razonablemente puede solicitar, verificar y conservar es la de sus clientes directos, responsables de los contenidos y de ordenar los envíos, y que esta obra en el expediente mediante los contratos comerciales correspondientes. Consideró que exigir autorizaciones de entidades frente a las cuales ninguna disposición le impone un deber de verificación constituye una extralimitación de las competencias delegadas a la CRC y vicia de nulidad la resolución en cuanto se fundamenta en esta causal.

De otra parte, la sociedad cuestionó el traslado dispuesto en el artículo 3 de la resolución, al considerar que presenta un vicio autónomo de motivación, con independencia de la decisión que se adopte sobre las causales de recuperación. Señaló que la remisión se sustenta únicamente en una afirmación genérica según la cual el uso de un código corto sin la autorización correspondiente constituye una violación de la regulación sectorial que puede ser sancionada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Sobre el particular, manifestó que el deber de colaboración armónica entre autoridades administrativas, que relacionó con el artículo 21 del CPACA, no supone una remisión mecánica o automática de cualquier decisión que pueda guardar relación con las competencias de otra entidad. En su criterio, la autoridad que realiza el traslado debe identificar con razonable especificidad los hechos que podrían constituir una infracción dentro del ámbito de competencia de la destinataria.

Al respecto, invocó nuevamente las sentencias C-034 de 2014 y C-980 de 2010, y manifestó que la motivación debe ser cierta, específica y verificable frente a las circunstancias del caso. Consideró que la falta de identificación de una conducta concreta atribuible a **ESTRATEC** y de la disposición de la Ley 1341 de 2009 presuntamente desconocida impide conocer con precisión los hechos y fundamentos del traslado y afecta la garantía de defensa.

Finalmente, la sociedad recordó que la CRC ha señalado que la recuperación de códigos cortos no constituye ejercicio de potestad sancionatoria y se tramita mediante el procedimiento administrativo común y principal de los artículos 34 a 45 del CPACA, en lugar del procedimiento sancionatorio de los artículos 47 a 52. Como antecedente, citó la Resolución CRC 8191 de 2026, mediante la cual se resolvió su recurso contra la Resolución CRC 8128 de 2026.

A partir de ello, **ESTRATEC** consideró incoherente que un procedimiento de naturaleza no sancionatoria, que estima sujeta a un rigor probatorio y motivacional inferior, sirva como fundamento suficiente para remitir el expediente a una autoridad con potestad sancionatoria bajo la Ley 1341 de 2009. Sostuvo que ello la expone a consecuencias jurídicas superiores a las de la recuperación, sin las salvaguardas propias de una actuación sancionatoria.

Igualmente, señaló que la inclusión recurrente de una cláusula de traslado no sustituye la motivación particular de cada caso. Cuestionó que no se explicara la conducta específica, la disposición presuntamente infringida ni la pertinencia de la remisión pese a la diligencia que manifestó haber sido reconocida en la resolución. En su criterio, utilizar un procedimiento de menor rigor para generar insumos de actuaciones de mayor gravedad jurídica constituye una desviación de la finalidad legítima de la recuperación.

En consecuencia, **ESTRATEC** solicitó revocar integralmente la Resolución CRC 8330 de 2026, mantener la asignación del código corto **87873**, ordenar el archivo definitivo de la actuación administrativa y dejar sin efectos los traslados al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Subsidiariamente, solicitó disponer una medida menos gravosa que la recuperación definitiva del recurso, en atención a las medidas de contención que manifestó haber acreditado y a su condición de parte afectada por los hechos investigados.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Esta Comisión precisa que las causales que motivaron la recuperación del código corto **87873** se encuentran expresamente previstas en los numerales 6.4.3.2.2 y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Sección 3 del Capítulo 4 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. Estas disposiciones Contemplan la recuperación cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente de aquel para el que fueron asignados o 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.

En relación con la causal prevista en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la recurrente sostiene que la Comisión aplicó un régimen de responsabilidad objetiva al verificar la diferencia entre los contenidos transmitidos y la finalidad autorizada, sin establecer una conducta culpable atribuible a la sociedad. Sobre el particular, resulta necesario distinguir la comprobación de una causal de recuperación de un recurso de identificación de la declaración de responsabilidad dentro de una actuación sancionatoria.

La recuperación se fundamenta en las competencias de regulación y administración de los recursos de identificación conferidas a la CRC por los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009. La numeración constituye un recurso público cuya asignación no otorga propiedad, sino un derecho de uso sujeto a las condiciones regulatorias correspondientes. En consecuencia, la actuación tiene por objeto verificar si se mantienen las condiciones que permiten su utilización o si se ha configurado alguna de las causales previstas para recuperar el recurso. En este sentido, la conservación de la asignación se encuentra vinculada al cumplimiento de las condiciones que regulan la utilización del recurso, de manera que la comprobación de un uso diferente del autorizado constituye un supuesto que debe analizarse desde las competencias de administración de numeración y no necesariamente desde las reglas que gobiernan la atribución de responsabilidad sancionatoria.

Esta naturaleza se determina por el fundamento, el objeto y los efectos de la decisión. En el presente caso, la CRC no está imponiendo a **ESTRATEC** una multa ni declarando su responsabilidad por los posibles fraudes, suplantaciones u otras conductas relacionadas con los mensajes de texto (SMS) reportados. La decisión recae sobre la continuidad de la asignación del código corto **87873**, a partir del uso acreditado del recurso y de las autorizaciones aportadas para las comunicaciones examinadas.

En la Sentencia C-616 de 2002, la Corte Constitucional examinó la sanción de clausura de un establecimiento vinculada al decomiso de mercancías. Determinó que la clausura no podía imponerse automáticamente como consecuencia del decomiso ni a título de responsabilidad objetiva, sino que requería una decisión autónoma, con garantías de defensa y valoración de la conducta del investigado. Para ello, consideró los efectos del cierre sobre el trabajo, la libertad de empresa y terceros relacionados con el establecimiento.

Por su parte, en la Sentencia C-038 de 2020, la Corte examinó la responsabilidad solidaria del propietario de un vehículo por infracciones de tránsito detectadas mediante medios tecnológicos. Concluyó que no podía atribuirse responsabilidad sancionatoria sin exigir que la infracción fuera personalmente imputable al propietario y hubiera sido cometida de manera culpable.

En esta última providencia, la Corte distinguió la imputabilidad personal, referida a la atribución de la infracción a acciones u omisiones propias, de la culpabilidad, relacionada con el elemento subjetivo de la conducta. Asimismo, precisó que la imputabilidad personal debe respetarse incluso en los supuestos excepcionales de responsabilidad objetiva sancionatoria.

Estas decisiones son relevantes para delimitar las garantías exigibles cuando la administración ejerce una función punitiva. Sin embargo, no establecen que cualquier decisión administrativa desfavorable deba incorporar un juicio de culpabilidad. Por tanto, no resulta procedente trasladar automáticamente las reglas examinadas para imponer una clausura o una multa a una actuación cuyo objeto es determinar la procedencia de conservar la asignación de un recurso público de identificación.

Lo anterior no significa que la recuperación proceda de manera automática ante cualquier irregularidad reportada, ni que la CRC pueda prescindir de la valoración de las circunstancias particulares. Por el contrario, corresponde a esta Comisión verificar, a partir de los elementos probatorios incorporados al expediente, que el recurso efectivamente haya sido utilizado en condiciones que permitan configurar alguna de las causales previstas en la regulación, y explicar las razones que sustentan la decisión administrativa adoptada.

En ese sentido, la Comisión no está atribuyendo a **ESTRATEC** responsabilidad sancionatoria por las conductas de otros participantes en los envíos. Está examinando la utilización de un recurso asignado a dicha sociedad y la configuración de las causales regulatorias aplicables. La identificación de quienes generaron los contenidos y ordenaron su transmisión resulta relevante para esclarecer los hechos, pero no modifica la finalidad autorizada del código ni sustituye las autorizaciones que deben respaldar los mensajes enviados en nombre de terceros. Por ello, aun cuando los mensajes hayan sido generados u ordenados por clientes de **ESTRATEC,** dicha circunstancia no permite concluir, por sí sola, que el código corto fue utilizado conforme a su finalidad autorizada. La valoración debe recaer sobre las comunicaciones efectivamente cursadas a través del recurso, sin que resulte

necesario atribuir a la asignataria la autoría material de sus contenidos para examinar la configuración de las causales de recuperación.

Respecto de la posición que la recurrente atribuye a la Comisión en la Resolución CRC 8335 de 2026, mediante la cual se resolvió el recurso contra la Resolución CRC 8276 de 2026, relacionada con la recuperación del código corto 87817, debe precisarse que la naturaleza no sancionatoria de la recuperación no significa que la CRC no deba cumplir con el debido proceso. Significa que el análisis no tiene por objeto formular un reproche punitivo ni graduar una sanción según la culpabilidad del investigado. La decisión debe sustentarse, en todo caso, en la competencia correspondiente, las pruebas del expediente y una motivación que explique la aplicación de la regulación a los hechos acreditados.

En cuanto a las sentencias C-248 de 2013, C-980 de 2010 y T-051 de 2016, esta Comisión comparte que las garantías del debido proceso son exigibles en toda actuación administrativa. Por ello, la recuperación debe garantizar el conocimiento de la actuación, la participación del interesado, la presentación y contradicción de pruebas, la valoración de sus argumentos y la posibilidad de impugnar la decisión.

No obstante, la Sentencia C-248 de 2013, cuyo problema jurídico versó sobre la exclusión del recurso de apelación frente a decisiones de máximas autoridades territoriales, explicó que las garantías presentan matices según el ámbito jurídico y que los procedimientos administrativos no son directamente asimilables al penal. De esta manera, la extensión del debido proceso a la administración no supone la aplicación indistinta de todos los requisitos propios del derecho sancionador.

La Sentencia C-980 de 2010, por su parte, examinó la notificación de comparendos y la obligación del propietario de pagar multas por infracciones detectadas mediante medios tecnológicos. La exigencia de establecer su responsabilidad antes de imponer la multa se desarrolló dentro de una actuación sancionatoria. Sus consideraciones generales sobre defensa y procedimiento son aplicables al presente asunto, pero no permiten concluir que la recuperación de numeración deba sujetarse a los mismos elementos de responsabilidad exigidos para sancionar una infracción de tránsito.

Asimismo, la Sentencia T-051 de 2016 examinó controversias sobre la notificación de comparendos y la oportunidad efectiva de ejercer defensa y contradicción. La función protectora del debido proceso que destaca la recurrente exige que la autoridad permita conocer y controvertir la actuación y se sujete al marco jurídico de sus competencias. Sin embargo, esa consideración no constituye una regla según la cual toda decisión que afecte intereses particulares requiera acreditar dolo o culpa.

En el presente caso, mediante el radicado 2026524356 del 22 de julio de 2026, la CRC comunicó a **ESTRATEC** el inicio de la actuación, identificó las causales objeto de examen y otorgó un término para presentar observaciones, aportar y solicitar pruebas. La sociedad ejerció esas oportunidades mediante el radicado 2026818989 del 13 de agosto de 2026, y sus argumentos fueron examinados en la resolución recurrida. Además, interpuso el recurso de reposición cuyos planteamientos se analizan en esta decisión.

Adicionalmente, debe señalarse que, desde la comunicación de inicio, la CRC identificó las circunstancias relacionadas con la utilización del código corto 87873 y requirió expresamente las autorizaciones correspondientes para el envío de mensajes en nombre de la Secretaría de Movilidad de Cundinamarca, CLARO y WIN99. En consecuencia, la sociedad tuvo conocimiento de los hechos y de los aspectos regulatorios objeto de verificación, así como la oportunidad de presentar la información y los documentos que estimara necesarios para controvertirlos.

Por consiguiente, la Comisión no desconoce las garantías constitucionales invocadas ni sustrae la actuación de su control. La diferencia se encuentra en los elementos que debe demostrar para adoptar la decisión. En este procedimiento corresponde acreditar los hechos que integran las causales de recuperación y explicar su relación con el recurso asignado, sin que ello implique declarar responsabilidad sancionatoria.

Frente al argumento según el cual ninguna disposición autoriza expresamente un régimen de responsabilidad objetiva, debe indicarse que la CRC no está creando una excepción a las reglas de culpabilidad del derecho sancionador. La habilitación normativa corresponde a la administración y recuperación de la numeración cuando se cumplen los supuestos regulatorios, en particular, el numeral 6.4.3.2.2 contempla la recuperación por el uso diferente de aquel para el cual fue asignado el código corto, sin exigir que ese uso sea resultado de una decisión deliberada o una conducta dolosa o culposa de la asignataria.

Así, la comprobación de la causal no depende de establecer si **ESTRATEC** decidió directamente el contenido de las comunicaciones o si incurrió en una conducta negligente al permitir su transmisión, sino de verificar que el recurso asignado fue efectivamente utilizado para una finalidad distinta de la autorizada. Ello exige una comprobación concreta del uso del código corto y no una presunción de incumplimiento derivada exclusivamente de su condición de asignataria.

En cuanto a los controles y la diligencia alegados, la Comisión distingue entre los mecanismos generales de prevención descritos por **ESTRATEC** y las actuaciones concretas informadas frente a los mensajes examinados. Los primeros están orientados a prevenir y detectar usos indebidos de la plataforma; las segundas comprenden la identificación de los clientes involucrados, los requerimientos de información y la suspensión preventiva de sus cuentas. Sin embargo, la descripción de esos mecanismos y la adopción de medidas posteriores no permiten concluir, por sí solas, que las comunicaciones objeto de la actuación se ajustaran a la finalidad autorizada o contaran con las autorizaciones exigidas al momento de su envío.

No obstante, estos mecanismos no demuestran, por sí mismos, que los mensajes objeto de la actuación correspondieran a la finalidad autorizada ni que contaran con las autorizaciones exigidas. La trazabilidad que permite identificar al cliente que ordenó un envío acredita su participación operativa, pero no establece necesariamente la compatibilidad del contenido con la asignación ni la autorización del tercero en cuyo nombre se presenta la comunicación. En particular, los controles de acceso y la identificación de los clientes permiten establecer quiénes intervienen en la transmisión de los mensajes, mientras que la configuración de las causales examinadas exige valorar aspectos distintos: la finalidad para la cual se utilizó el código corto y la existencia de las autorizaciones correspondientes. Por tanto, la acreditación de los primeros no implica necesariamente el cumplimiento de los segundos.

Respecto de las notificaciones a **MITTO AG** y **CHOCK**, los requerimientos para validar el tráfico y la suspensión preventiva de las cuentas, la resolución recurrida sí examinó estas actuaciones. Por ello, no resulta acertado afirmar que fueron completamente omitidas. La Comisión explicó que estaban dirigidas a verificar los hechos y prevenir nuevos envíos, pero que no modificaban los contenidos ya transmitidos ni acreditaban las autorizaciones existentes al momento de su envío. Así, aunque las actuaciones informadas por **ESTRATEC** resultan pertinentes para conocer las medidas adoptadas frente a los reportes recibidos, debe diferenciarse su finalidad preventiva o correctiva de su capacidad para desvirtuar los supuestos de recuperación. En efecto, las gestiones posteriores dirigidas a esclarecer los hechos o impedir su repetición no acreditan, por sí mismas, que las comunicaciones previamente cursadas se ajustaran a la finalidad autorizada o estuvieran respaldadas por las autorizaciones exigidas. Esta conclusión no supone desconocer la diligencia alegada por la sociedad, sino delimitar su relevancia frente a los hechos que deben acreditarse en la presente actuación.

En relación con el carácter aislado de los mensajes, debe recordarse que el código corto 87873 fue asignado a **ESTRATEC** mediante la Resolución CRC 4218 del 4 de junio de 2013, para prestar un servicio de información por SMS de promociones a usuarios inscritos en las bases de datos de contacto de sus clientes.

Frente a esa finalidad, el mensaje relacionado con la **Secretaría de Movilidad de Cundinamarca** comunica información sobre un supuesto comparendo, mientras que el asociado a **WIN99** informa sobre la supuesta recepción de una transferencia y solicita consultar un enlace. Tales contenidos corresponden, respectivamente, a información sobre una presunta actuación de una autoridad de tránsito y a una notificación de una supuesta operación económica, y no a la divulgación de promociones comprendida en la finalidad autorizada.

En contraste, el mensaje asociado a **CLARO** contiene una oferta de fibra óptica y Amazon Prime, por lo que su contenido promocional sí guarda correspondencia con la finalidad de la asignación. Por esta razón, dicho mensaje no sustenta la causal de uso diferente, sin perjuicio del análisis independiente sobre la autorización para transmitirlo en nombre de ese tercero.

La resolución tampoco afirmó que los mensajes acreditaran una reorientación general y deliberada del recurso ni una política empresarial de uso indebido. Su conclusión consistió en que las comunicaciones relacionadas con la **Secretaría de Movilidad de Cundinamarca** y **WIN99**, según el análisis realizado en el acto recurrido, se apartaban de la finalidad autorizada. Por tanto, la Comisión no fundamentó la recuperación en la existencia de un patrón generalizado de conducta ni en la presunción de que la totalidad de las comunicaciones cursadas a través del código corto correspondieran a usos distintos del autorizado. El análisis se circunscribió a los mensajes identificados en la actuación y a la valoración de su contenido frente a las condiciones de asignación.

El numeral 6.4.3.2.2 no exige reiteración, habitualidad, un porcentaje mínimo de tráfico ni que todos los mensajes cursados sean incompatibles con la asignación. Por ello, el carácter aislado de un envío no excluye por sí mismo la causal. Lo determinante es demostrar la utilización del código y explicar por qué el contenido examinado corresponde a un uso diferente, sin atribuir a los hechos un alcance superior al acreditado. En este sentido, la existencia de otras comunicaciones compatibles con la finalidad autorizada no desvirtúa, por sí sola, que el recurso haya sido utilizado en los casos examinados para una finalidad distinta. El número de mensajes identificados puede resultar relevante para establecer el alcance de los hechos, pero no constituye un requisito adicional de configuración de la causal. Por consiguiente, la objeción relacionada con la ausencia de un uso generalizado no controvierte directamente la conclusión relativa a la incompatibilidad de las comunicaciones examinadas con la finalidad autorizada.

Ahora bien, en relación con el numeral 6.4.3.2.8, la Comisión considera necesario distinguir entre quien ordena técnicamente la transmisión y el tercero en cuyo nombre se comunica el mensaje. La causal se refiere a mensajes enviados en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o contenido, por tanto, la autorización relevante no se determina exclusivamente por la identidad de quien accede a la plataforma.

La intervención de **MITTO AG y CHOCK** como clientes que generan contenidos u ordenan envíos no excluye que estos se presenten ante sus destinatarios como comunicaciones de otras entidades. En esos eventos, los contratos que habilitan el acceso a la plataforma no sustituyen la autorización de la persona en cuyo nombre se transmite el mensaje.

Ahora bien, esta exigencia no surge de la simple mención de una entidad, marca o producto. Corresponde establecer, a partir del contenido y contexto de la comunicación, si esta atribuye al tercero una oferta, actuación o información y se presenta como realizada en su nombre. Por ello, las referencias de la resolución al uso de nombres o identidades deben entenderse dentro de ese supuesto y no como una obligación de obtener autorización por cualquier alusión contenida en un mensaje de texto.

En cuanto a la Sentencia C-710 de 2001, la Comisión comparte que el principio de legalidad limita el ejercicio del poder público y exige que la actuación se fundamente en las competencias y reglas aplicables. Sin embargo, aplicar la expresión «en nombre de terceros» mediante el examen del contenido del mensaje no crea una obligación nueva, sino que permite determinar si se cumple el supuesto previsto en la regulación.

Aceptar que la única autorización exigible es la del cliente que ordena el envío reduciría la causal a la habilitación técnica o comercial para utilizar la plataforma. Esa interpretación dejaría sin resolver si el cliente está facultado para transmitir comunicaciones que se presentan como provenientes de otro tercero, que es precisamente el aspecto al que se refiere la disposición. Además, bajo esa interpretación, la existencia de un contrato entre el asignatario y el cliente que ordena la transmisión sería suficiente para descartar la causal, aun cuando el contenido del mensaje se atribuyera a una entidad distinta cuya autorización no hubiera sido acreditada. Tal conclusión no permitiría diferenciar la habilitación para utilizar la plataforma de la autorización necesaria para transmitir comunicaciones en nombre de terceros.

Sobre el argumento relacionado con **Amazon**, la Comisión precisa que la autorización no se exige por la simple aparición de una marca o producto en el mensaje. En la comunicación examinada**, CLARO** es identificado como el oferente del servicio promocionado, mientras que **Amazon Prime** se menciona como un beneficio incluido en la oferta. Por tanto, ambas referencias cumplen funciones distintas dentro del contenido: una identifica a quien se atribuye la oferta y la otra describe uno de sus componentes.

En consecuencia, la exigencia de autorización de **CLARO** responde a la atribución de la oferta a dicho tercero, y no a una selección discrecional entre las marcas mencionadas. La referencia a **Amazon Prime** como beneficio de la oferta no permite concluir, por sí sola, que el mensaje también haya sido enviado en nombre de su titular.

Respecto del argumento según el cual no existen pruebas de que **CLARO**, **la Secretaría de Movilidad de Cundinamarca** o **WIN99** hubieran remitido directamente los mensajes mediante la plataforma, esta Comisión precisa que la causal no exige demostrar que dichos terceros ejecutaron materialmente los envíos, sino que las comunicaciones fueron transmitidas en su nombre sin la autorización expresa y escrita correspondiente. En este caso, los mensajes de texto incorporados al expediente constituyen la evidencia del envío en nombre de esos terceros, en tanto su contenido les atribuye las ofertas, actuaciones o información comunicadas a los destinatarios.

La regulación tampoco exige, como única forma admisible, una relación contractual directa entre **ESTRATEC** y el tercero en cuyo nombre se transmite el mensaje. La autorización puede ser allegada a través de los participantes de la cadena de prestación del servicio, siempre que los documentos permitan establecer su existencia, alcance y relación con las comunicaciones examinadas.

En este caso, los contratos invocados para habilitar a **MITTO AG** y **CHOCK** en el uso de la plataforma no acreditan, por ese solo hecho, que la **Secretaría de Movilidad de Cundinamarca**, **CLARO** y **WIN99** hubieran autorizado expresamente y por escrito el envío de las comunicaciones o su contenido. Por ello, debe distinguirse entre la habilitación comercial para utilizar la plataforma y la autorización del tercero en cuyo nombre se transmite el mensaje.

De otra parte, el traslado al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se refiere a hechos concretos: la transmisión de los mensajes identificados en la actuación mediante el código corto **87873**, su utilización para contenidos distintos de la finalidad autorizada y la falta de acreditación de las autorizaciones expresas y escritas para el envío de comunicaciones en nombre de terceros. Estos hechos guardan relación con el cumplimiento de la regulación sectorial y se ponen en conocimiento del Ministerio para que determine, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, si existe mérito para adelantar alguna actuación.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del CPACA, debe distinguirse la remisión de una petición por falta de competencia de la puesta en conocimiento de hechos que podrían resultar relevantes para el ejercicio de las funciones de otra autoridad. En el presente caso, la CRC resolvió el asunto de su competencia, la recuperación del recurso de identificación, y dispuso comunicar los antecedentes al Ministerio para su valoración autónoma. Esta remisión no constituye una formulación de cargos ni una declaración de responsabilidad sancionatoria.

Frente a las sentencias C-034 de 2014 y C-980 de 2010, la Comisión comparte la exigencia de que el administrado conozca los fundamentos de las decisiones y pueda ejercer su defensa. Sin embargo, remitir información a otra autoridad no exige que la CRC declare previamente una infracción sancionatoria de competencia de esta última. Tal declaración excedería el objeto de la recuperación y anticiparía una valoración que corresponde realizar al Ministerio, si decide iniciar una actuación. En consecuencia, la motivación del traslado debe permitir identificar los hechos y las reglas regulatorias relacionadas con estos, sin que ello implique formular cargos, declarar una infracción sancionatoria o anticipar la decisión que corresponde adoptar al Ministerio. La finalidad de la remisión consiste en que esa autoridad valore, dentro del ámbito de sus competencias y con autonomía frente a las conclusiones de la CRC, si los antecedentes recibidos justifican adelantar alguna actuación.

Por ello, no existe una incompatibilidad entre la naturaleza no sancionatoria de la recuperación y la remisión del expediente a una autoridad con potestad sancionadora. Las actuaciones tienen objetos y consecuencias diferentes. Si el Ministerio encuentra mérito para adelantar un procedimiento, deberá valorar los hechos, la intervención de los sujetos involucrados y los elementos de responsabilidad exigibles, sin que las conclusiones de la CRC sustituyan ese examen. De esta forma, el traslado no convierte la recuperación del código corto en una sanción ni implica que la sociedad quede sometida automáticamente a una consecuencia sancionatoria. Cualquier decisión que eventualmente adopte el Ministerio deberá sustentarse en su propia valoración jurídica y probatoria, con observancia de las garantías aplicables al procedimiento que corresponda.

Finalmente, frente a la solicitud de adoptar una medida menos gravosa, la Comisión considera que las actuaciones de contención informadas por **ESTRATEC** deben examinarse tanto respecto de los hechos acreditados como de la finalidad de la recuperación. Aunque la suspensión de las cuentas involucradas busca impedir nuevos envíos por parte de esos clientes, no acredita que las comunicaciones examinadas estuvieran comprendidas en la finalidad autorizada ni que contaran con las autorizaciones exigidas.

En este caso, la decisión recae sobre el código corto respecto del cual se verificaron dos supuestos regulatorios distintos: su utilización para contenidos ajenos al propósito autorizado y el envío de mensajes en nombre de terceros sin que se acreditaran las autorizaciones correspondientes. La recuperación se circunscribe al recurso involucrado y busca preservar las condiciones regulatorias de utilización de la numeración. Por su parte, las medidas de contención alegadas se refieren a las cuentas de determinados clientes y no sustituyen el examen de las condiciones de uso del código corto. Por estas razones, la Comisión considera procedente mantener la recuperación y negar la solicitud subsidiaria.

En consecuencia, los argumentos examinados no desvirtúan los fundamentos de la Resolución CRC 8330 de 2026. Por tanto, no procede acceder a las solicitudes de revocatoria, conservación de la asignación, archivo definitivo de la actuación ni eliminación del traslado al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y corresponde confirmar la decisión recurrida.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

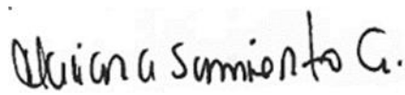
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **ESTRATEC S.A.S.**, en contra de la Resolución CRC 8330 de 2026.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por **ESTRATEC S.A.S.** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 8330 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.

Dada en Bogotá D.C., a los 20 días del mes de octubre de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor

Trámite ID: 115513
Elaborado por: José Felipe Zequeda
Revisado por: Brayan Andrés Forero Sierra