



RESOLUCIÓN No. **5985** DE 2020

*"Por la cual se recuperan cuatro (4) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD asignados a la empresa **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**"*

## **LA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONAMIENTO CON AGENTES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales conferidas en la Ley, en especial las previstas en los numerales 12 y 13 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el Artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, el Título VI de la Resolución 5050 de 2016, modificada por la Resolución CRC 5968 de 2020 y

### **CONSIDERANDO**

#### **1. ANTECEDENTES**

Mediante radicado No. 2019806454 del 22 de agosto de 2019, **TODO 1 COLOMBIA LTDA.**<sup>1</sup> (en adelante **TODO 1**) le informó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través de los códigos cortos 890023, 899300, 899410 y 890021 asignados a la empresa **HABLAME COLOMBIA LDI S.A.S. E.S.P.**, hoy **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**<sup>2</sup>, (en adelante **HABLAME COLOMBIA**), diferentes usuarios de las entidades financieras estaban recibiendo ataques de *phishing*.

Analizada la solicitud presentada por **TODO 1**, el día 2 de septiembre de 2019, la Coordinadora Ejecutiva de la CRC en ejercicio de las funciones de la Dirección Ejecutiva<sup>3</sup>, mediante comunicación No. 2019521189, inició una actuación administrativa para recuperar los códigos cortos mencionados, por presuntamente haberse configurado la causal de recuperación dispuesta en el Artículo 4.2.4.9.1 del Capítulo 1 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>4</sup>, esto es, *"Cuando los códigos cortos presentan un uso diferente a aquél para el que fueron asignados"*.

<sup>1</sup> Empresa que entrega soluciones a través de canales digitales a diferentes entidades financieras.

<sup>2</sup> Mediante Acta No. 3 de la asamblea de accionistas del 31 de octubre de 2017, inscrita el 7 de noviembre de 2017 en la Cámara de Comercio de Bogotá, la sociedad cambió su nombre de HABLAME COLOMBIA LDI S.A.S. E.S.P. por el de HABLAME COLOMBIA S.A.S. E.S.P. Posteriormente, mediante Acta No. 6 de la asamblea de accionistas del 4 de junio de 2018, inscrita el 21 de julio de 2018 en la misma Cámara de Comercio de Bogotá, la sociedad cambió su nombre de HABLAME COLOMBIA S.A.S. E.S.P. por el de HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.

<sup>3</sup> Parágrafo transitorio del artículo 17 de la Ley 1978 de 2019.

<sup>4</sup> Este artículo fue subrogado por el Artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020. Dichas disposiciones son materialmente idénticas.

Dicha comunicación fue notificada a **HABLAME COLOMBIA** a través de correo certificado<sup>5</sup> y correo electrónico del mismo 2 de septiembre de 2019, para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir de su notificación, formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas, e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba dando al recurso numérico asignado.

Dentro del término establecido para tal fin, **HABLAME COLOMBIA**, mediante comunicación No. 2019303220 del 17 de septiembre de 2019, se pronunció de fondo sobre la actuación administrativa iniciada por esta entidad y allegó algunas pruebas.

En este estado de la actuación, mediante comunicación No. 2019525708 del 24 de octubre de 2019, esta Comisión de conformidad con lo previsto en el numeral 19<sup>6</sup> del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, requirió a **HABLAME COLOMBIA** para que allegara información detallada sobre su modelo de negocio, así como, sobre el uso otorgado de los códigos cortos objeto de discusión.

**HABLAME COLOMBIA** dio respuesta al requerimiento efectuado, mediante comunicación del 6 de noviembre de 2019, la cual fue radicada bajo el No. 2019809297.

## **2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR HABLAME COLOMBIA**

En su escrito del 11 de septiembre de 2019, recibido el 17 de septiembre del mismo año<sup>7</sup>, **HABLAME COLOMBIA** señaló que estaba cumpliendo con el uso de los códigos cortos objeto de discusión, de acuerdo con su modalidad de asignación. Lo anterior, por cuanto este recurso numérico había sido asignado bajo la modalidad de servicio "Gratuito para el Usuario", y, a ningún usuario móvil se le estaba efectuando cobro alguno por los SMS recibidos.

Asimismo, **HABLAME COLOMBIA** afirmó que no era el generador de los contenidos presuntamente fraudulentos, sino que solo era un intermediario entre su cliente y el usuario móvil, pues a través de su plataforma permitía el envío masivo de mensajes de texto.

Indicó que la situación puesta de presente por **TODO 1**, ocurrió porque una persona natural realizó una recarga en su plataforma de "autogestión", y posteriormente, remitió un SMS que contenía un enlace para acceder a una página de internet, en la que se solicitaban datos personales y claves de los usuarios móviles. No obstante, precisó que se habían tomado las medidas pertinentes para evitar que se presentaran situaciones similares.

Como soporte de lo anterior, **HABLAME COLOMBIA** allegó una copia de la comunicación enviada al Banco Davivienda el 28 de agosto del 2019, como respuesta a un requerimiento de información efectuado por esa entidad, respecto a un mensaje de texto con contenido supuestamente fraudulento.

Adicionalmente, informó que como consecuencia de lo ocurrido había presentado las denuncias correspondientes en la Fiscalía General de la Nación.

Posteriormente, en su escrito del 6 de noviembre de 2019<sup>8</sup>, **HABLAME COLOMBIA** explicó su modelo de negocio de la manera que se resume a continuación:

- La empresa dispone de una plataforma de servicio que tiene como finalidad permitir el envío masivo de mensajes de texto: ([www.hablame.co](http://www.hablame.co))
- Esa plataforma permite al usuario o al interesado mayor de edad o con capacidad jurídica para celebrar contratos con la empresa, enviar mensajes de texto, siempre que se registre

<sup>5</sup> Guía RA17227953400 del 2 de septiembre de 2019.

<sup>6</sup> Artículo 22 de la Ley 1341 de 2019, modificada por la Ley 1978 de 2019. *Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes: (...) 19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.*

<sup>7</sup> Radicada bajo el No. 2019303220.

<sup>8</sup> Radicada bajo el No. 2019809297.

previamente a la misma, lo cual conlleva la aceptación de unos términos y condiciones de uso.

- Ese registro implica crear una cuenta en la plataforma a través de un usuario y de una contraseña que otorga el acceso a los servicios ofrecidos por la empresa, para lo cual se exige reportar -a través de un formulario- únicamente los siguientes datos: 1. Nombre. 2. dirección de correo válido. y 3. número telefónico del usuario.
- Dicho registro - con el reporte de los tres (3) datos mencionados - permite al usuario o interesado acceder al servicio de envío de mensajes de texto con ciertas restricciones. (Tarifas más altas, montos bajos de recargas, entre otros).
- **HABLAME COLOMBIA** otorga un saldo o crédito a favor para hacer pruebas del servicio, denominado "*saldo de pruebas*".
- Para eliminar las restricciones mencionadas, **HABLAME COLOMBIA** solicita los documentos que se relacionan a continuación:
  - Para persona jurídica: "*cámara de comercio, registro único tributario – RUT, cedula de ciudadanía del representante legal*"
  - Para persona natural: "*dos documentos de identificación y registro único tributario – RUT*"
- Recibidos los documentos mencionados, **HABLAME COLOMBIA** procede a "legalizar" la cuenta del usuario o cliente registrado, y de esta manera, estos pueden obtener tarifas o planes más económicos<sup>10</sup>, entre otros.
- **HABLAME COLOMBIA** ofrece planes "prepago" y "pospago" para el envío de los mensajes de texto, los cuales pueden ser cancelados o pagados en línea, a través de la misma plataforma.
- El tráfico de los clientes registrados que adquirieron los planes mencionados se distribuye a través de los diferentes códigos cortos asignados por la CRC a **HABLAME COLOMBIA**.

Como soporte de lo anterior, **HABLAME COLOMBIA** allegó su esquema técnico y los términos y condiciones de uso de su plataforma de autogestión.

Finalmente, señaló que la CRC debía tener en cuenta que el modelo de negocio actual de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) había cambiado sustancialmente, por lo tanto, se debía revisar y actualizar la regulación aplicable.

### 3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

#### 3.1. Competencia de la CRC

En virtud de lo dispuesto en el régimen establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la CRC ostenta la competencia para regular y administrar los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos, diferentes al espectro radioeléctrico, conforme lo dispone claramente los numerales 12 y 13 del Artículo 22 de la Ley citada.

En efecto, el numeral 12 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 establece como función de esta Comisión, a través de su Sesión de Comisión de Comunicaciones, la de "[r]egular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro recurso que actualmente o en el futuro identifique redes y usuarios, salvo el nombre de dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-".

<sup>9</sup> Página 1 de los Términos y Condiciones del servicio: "(...)Los servicios que presta HABLAME comprenden, entre otros, un acceso i) Acceso a la plataforma de servicio para envío masivo de servicios de comunicación digital, ii) a los en línea con nuestro software de atención al cliente"

<sup>10</sup> Respecto a los clientes que tienen cuentas no "legalizadas".

El numeral 13 del Artículo 22 de la misma Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece como función de esta Comisión, la de “[a]dministrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico”.

Aunado a lo anterior, el Decreto 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”<sup>11</sup>, establece que la CRC “deberá administrar planes técnicos básicos, de conformidad con las disposiciones contenidas en este Título y siguiendo los principios de neutralidad, transparencia, igualdad, eficacia, publicidad, moralidad y promoción de la competencia con el fin de preservar y garantizar el uso adecuado de estos recursos técnicos”.

Por su parte, el Artículo 2.2.12.5.3. del Capítulo 12 del Decreto 1078 de 2015 dispone que dicha administración comprende las modificaciones y/o adiciones que se hagan a la estructura de la numeración, a los mapas de numeración, a los cuadros contenidos en el plan y a cualquier otro aspecto que requiera ser incluido dentro del mencionado plan. Así mismo, el Artículo 2.2.12.1.2.5. del Decreto en comento establece que los números, bloques de numeración, códigos, prefijos, entre otros, son recursos públicos y pertenecen al Estado, el cual puede asignarlos a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y recuperarlos cuando se den las condiciones que determine la CRC para la recuperación de éstos y que la asignación de dichos recursos no otorga derecho de propiedad alguno sobre ellos.

En cumplimiento de las funciones descritas, y en los términos previstos en el Decreto No. 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, la CRC definió los sujetos asignatarios de numeración de códigos cortos, así como los procedimientos para su gestión y atribución transparentes y no discriminatorios, y la recopilación y actualización de los datos relativos a este recurso numérico. Dichas reglas, se encuentran contenidas en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>12</sup>. Así, en su Artículo 6.1.1.8. se estableció que la CRC podía, previa actuación administrativa, recuperar, entre otros, los códigos cortos asignados cuando, entre otras causales, los códigos cortos presentaran un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.

Teniendo claro lo anterior, así como el alcance y propósito de las competencias de la CRC para regular y administrar los recursos escasos, es evidente que, frente a cualquier presunto incumplimiento de las obligaciones regulatorias, deben adelantarse las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de recuperar estos recursos numéricos.

Finalmente, es necesario señalar que mediante el Artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se delegó en el funcionario de la CRC que haga las veces del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamiento con Agentes, las funciones del Administrador de los Recursos de Identificación, incluidas la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de todos los recursos de identificación bajo la responsabilidad de la CRC.

### **3.2. Sobre el marco normativo de los códigos cortos**

Tal como se mencionó en el acápite anterior, la CRC, en cumplimiento de las funciones descritas en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y en los términos previstos en el Decreto No. 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, fijó el marco regulatorio de los recursos de identificación, así como, los procedimientos para su gestión y atribución de forma transparente y no discriminatoria.

Así las cosas, a través de las Resoluciones CRC 3501 de 2011 y 5968 de 2020, compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2016, se establecieron las condiciones de acceso a las redes de telecomunicaciones por parte de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones –PCA- a través de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes USSD<sup>13</sup> sobre redes de telecomunicaciones de

<sup>11</sup> Artículo 2.2.12.1.1.1. de la Sección 1 del Capítulo I del Título 12 de Decreto 1078 de 2015

<sup>12</sup> Mediante Resolución CRC 5968 de 2020 se estableció, entre otras, el Régimen de Administración de Recursos de Identificación. Así, se modificó el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se derogaron algunas normas.,

<sup>13</sup> En el año 2014, la CRC consideró necesario extender el ámbito de la Resolución CRC 3501 de 2011, modificando su objeto de aplicación y las demás disposiciones contenidas en dicho acto, de modo que resulten igualmente aplicables a los servicios basados en la utilización de USSD. Asimismo, debido a la poca demanda histórica del servicio de mensajería MMS (Multimedia Message Service), se consideró pertinente retirar de la regulación las obligaciones relacionadas con este tipo de mensajería móvil que se encuentran incluidas en el Título 1, el Capítulo 1 del Título 2 y el Capítulo 4 del Título 4 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

servicios móviles, y se definió la estructura de la numeración de códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD, así como el procedimiento para la asignación, criterios de uso eficiente y recuperación de este recurso numérico.

En este sentido, el Artículo 6.4.2.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020 establece que los proveedores de contenidos y aplicaciones basados en el envío de SMS/USSD y los integradores tecnológicos<sup>14</sup> deben tramitar su inscripción dentro del Registro de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones e Integradores Tecnológicos-RPCAI a través del mecanismo dispuesto para el efecto, como requisito administrativo para la asignación de códigos cortos.

Aunado a lo anterior, el Artículo 6.4.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020, señala que la CRC asigna códigos cortos a quienes provean servicios de contenidos o aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), es decir a los PCA y a los integradores tecnológicos. Asimismo, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que presten servicios de contenidos o aplicaciones, pueden solicitar la asignación de sus propios códigos cortos en su condición de PCA.

De la misma manera, el Artículo 6.4.3.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020, señala que los asignatarios de los códigos cortos tienen un plazo máximo para su implementación de seis (6) meses, contados a partir de la fecha del acto administrativo en virtud del cual se efectúa la asignación correspondiente.

Igualmente, el Artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020, dispone que la CRC puede recuperar los códigos cortos asignados, entre otras, cuando el asignatario no cumpla con los criterios de uso del recurso, lo cual significa que el asignatario no sólo debe realizar la implementación del recurso, sino que también debe garantizar el uso de los códigos, y dicho uso, debe estar acorde con la información aportada en la solicitud de asignación. (Este artículo anteriormente se identificaba bajo el número 4.2.4.9.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, antes de la modificación del pasado de 17 de abril de 2020.)

De esta manera, tal y como se encuentra establecida la regulación, es claro que, la asignación de los recursos de identificación, incluidos los códigos cortos, no otorgan ningún derecho de propiedad sobre los mismos, esto significa, que dicha asignación únicamente confiere el derecho al uso, en la medida en que estos recursos son de propiedad pública y, de acuerdo con su naturaleza, están categorizados como escasos.

Adicionalmente, es claro que los códigos cortos tienen por finalidad su uso, el cual no sólo debe ser eficiente, sino debe efectuarse de acuerdo con su asignación. Así, este uso, debe atender lo dispuesto en el acto administrativo de asignación, el cual tiene en cuenta la justificación de la necesidad del recurso presentada por parte del interesado, léase, PCA, Integrador Tecnológico o PRST en calidad de PCA, según sea el caso, los cuales hacen uso de los códigos cortos asignados.

### **3.3. Sobre el caso bajo análisis**

Como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque al parecer **HABLAME COLOMBIA**, se encontraba utilizando los códigos cortos 890023, 899300, 899410 y 890021 de forma diferente a los usos autorizados por la regulación, a la luz de la información aportada con ocasión del trámite surtido ante esta Comisión para la asignación del recurso numérico.

En este sentido, y dado que el uso de los códigos cortos debe ser acorde a su asignación, so pena de recuperación por parte de esta CRC, a continuación, se procederá a verificar la asignación efectuada y el uso otorgado a los mismos por parte de **HABLAME COLOMBIA**, según las pruebas que reposan en el expediente.

Al respecto, resulta necesario recordar que, durante los años 2016 y 2017, la sociedad **HABLAME COLOMBIA**<sup>15</sup>, solicitó los códigos cortos objeto de discusión, de la siguiente manera:

<sup>14</sup> Definiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016. Agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST.

<sup>15</sup> HABLAME COLOMBIA LDI S.A.S. E.S.P para la fecha de la solicitud y la asignación por parte de esta Comisión.

Radicado	Código	Descripción	Justificación
201671917	899300	Asignación códigos cortos clientes para envío de mensajería masiva	<i>"Requiere este código corto para enviar información para el usuario de sus productos y servicios con la compañía"</i> (Destacado fuera de texto)
	899410		
2017722434	890021	Asignación códigos cortos clientes para envío de mensajería masiva	<i>Solicitud por parte de nuestros clientes para enviar SMS a sus clientes y proveedores (...)"</i> (Destacado fuera de texto)
	890023		

Revisadas las solicitudes mencionadas, mediante Resolución CRC 5019 del 22 de septiembre de 2016, esta Comisión le asignó a **HABLAME COLOMBIA**, treinta y ocho (38) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD, bajo la modalidad "*Gratis para el Usuario*", entre los cuales se encuentran los códigos 899300 y 899410.

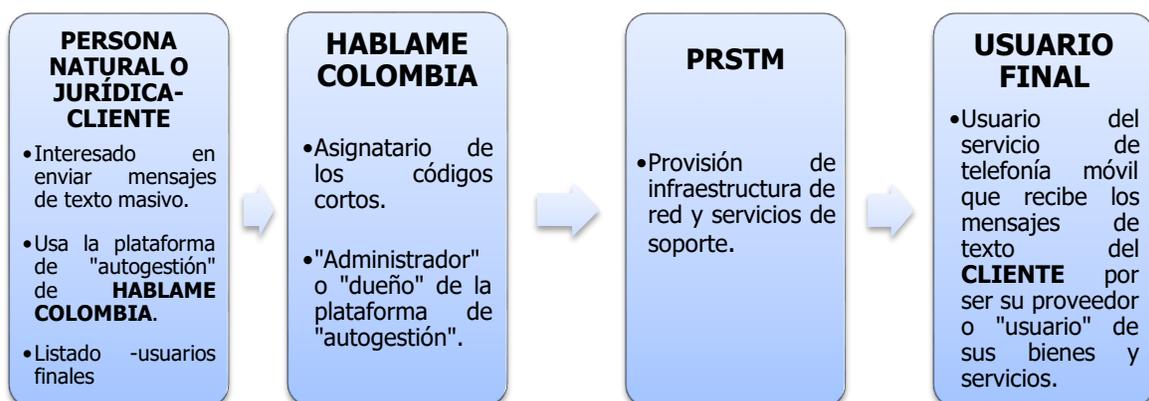
Adicionalmente, mediante Resolución CRC 5127 de 12 de abril de 2017, la CRC le asignó a la misma sociedad, setenta y cuatro (74) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD, bajo la modalidad "*Gratis para el Usuario*", entre los cuales se encuentran los códigos 890021 y 890023.

En este sentido, dado que el uso de los códigos cortos debe atender a lo dispuesto en el acto administrativo de asignación expedido por esta Comisión, el cual tiene en cuenta la justificación del recurso presentada por parte del interesado, es evidente que los códigos cortos objeto de discusión fueron asignados a **HABLAME COLOMBIA**, en la modalidad gratuita para el usuario, entendiéndose que los mismos se iban a utilizar para enviar información a los usuarios y a los proveedores de sus clientes, así como, a los usuarios de los productos y servicios de la compañía.

Así las cosas, al revisar la estructura o cadena de uso de los códigos cortos objeto de discusión establecida por **HABLAME COLOMBIA**, esta Comisión identificó los siguientes cuatro (4) agentes:

- i) **HABLAME COLOMBIA** como asignatario de cada código corto.
- ii) Persona natural o jurídica -Cliente de **HABLAME COLOMBIA**- que envía información a través de mensajes de texto haciendo uso de la plataforma de "autogestión" dispuesta por **HABLAME COLOMBIA**.
- iii) Usuario final que recibe el mensaje de texto.
- iv) PRST que provee la infraestructura de redes y servicios de soporte el envío de mensajes de texto a través de la red móvil.

Dicha situación se ilustra a continuación:



Entre la persona natural o jurídica que envía el mensaje de texto y el usuario final que lo recibe, debe existir una relación Legal o contractual. Fuente: Elaboración propia

Lo anterior significa, que la justificación de la necesidad del recurso por parte de **HABLAME COLOMBIA**<sup>16</sup>, y la consecuente asignación por parte de esta Comisión, se basa en la existencia de una relación contractual o legal entre el usuario final destinatario del mensaje de texto (SMS) y la persona que lo envía ("CLIENTE" de **HABLAME COLOMBIA**/usuario de la plataforma), a través de los códigos cortos asignados a **HABLAME**.

De esta manera, para efectos de determinar si los códigos cortos objeto de discusión se enmarcan en la justificación presentada para su asignación, y en consecuencia, si cumplen la finalidad para la cual fue otorgada, resulta necesario no sólo validar la estructura o la cadena de uso mencionada, sino la existencia de una relación legal o contractual entre el "CLIENTE" y el "USUARIO FINAL", es decir que en efecto, la persona que recibe el mensaje de texto -SMS sea usuaria de los productos o servicios de la persona natural o jurídica que envía dicho mensaje a través de la plataforma de **HABLAME COLOMBIA**.

Al revisar los pantallazos aportados por **HABLAME COLOMBIA** en su escrito del 6 de noviembre de 2019<sup>17</sup>, y los términos de condiciones de uso de la misma, es evidente que basta con crear una cuenta (usuario y contraseña) en el sitio web [www.hablame.co](http://www.hablame.co), y posteriormente, a través del "saldo de pruebas" que la misma empresa concede y que corresponde a \$150 pesos, es posible enviar mensajes de texto -masivos- a través de los códigos cortos asignados, sin que exista un control respecto a quién se dirigen los mismos, tal y cómo se muestra a continuación:

El CLIENTE de **HABLAME COLOMBIA**/persona natural o jurídica que desee enviar mensajes de texto debe ingresar sus datos en el formulario dispuesto en la plataforma de "autogestión".

#### Imagen No. 1

**Folio 4 de la comunicación del 6 de noviembre de 2019, presentada por HABLAME COLOMBIA en el trámite de la presente actuación administrativa.**

The image shows a screenshot of a web form for creating an account. The form is titled "Crea una cuenta GRATIS, con saldo de prueba." and includes fields for "Nombre", "Teléfono", and "E-mail". Below the fields is a checkbox labeled "He leído y acepto los términos y condiciones." and a green button labeled "Crear mi cuenta ahora". To the right of the form is a section titled "Como empezar a usar el servicio?" with a list of five steps: 1. Diligencia el formulario. 2. Recibirás un email con el usuario y contraseña de tu cuenta. 3. Ingresas a la cuenta y envías SMS con el saldo de pruebas que te regalamos. 4. Recargas las cuenta para continuar enviando SMS. 5. Si requieres un plan postpago, crea tu cuenta y comunícate con nosotros para realizar el cambio. The list is enclosed in a red rounded rectangle.

Al ingresar los datos solicitados en el formulario, y aceptar los términos y condiciones, el CLIENTE recibe el usuario y la contraseña para acceder a su cuenta. Para lograr este acceso, debe ingresar al portal de clientes ECARE de **HABLAME COLOMBIA** (<https://ecare.hablame.co/login/>).

Una vez en el portal, el CLIENTE ingresa el usuario (correo electrónico con el cual se registró) y la contraseña recibida. Al acceder a la cuenta el CLIENTE puede remitir **cualquier contenido o mensaje a cualquier USUARIO del servicio de telefonía móvil**, haciendo uso de los \$150 del saldo prueba. Simplemente, elige la opción enviar SMS y programa su envío a cualquier número celular.

<sup>16</sup> Presentada al momento de hacer la solicitud formal de asignación de los códigos cortos, mediante las comunicaciones identificadas bajo el radicado interno No. 201671917 y 2017722434

<sup>17</sup> Radicada bajo el No. 2019809297.

## Imagen No. 2

## Folio 4 de la comunicación del 6 de noviembre de 2019, presentada por HABLAME COLOMBIA en el trámite de la presente actuación administrativa.



Al elegir la opción envío de mensajes de texto SMS, se despliega una nueva pantalla, que le permite al cliente ingresar cualquier número celular como destinatario de su mensaje. El cliente puede ingresar cualquier número celular de destino y cualquier mensaje de texto de hasta 450 caracteres, como muestra la imagen anterior, para hacer el envío correspondiente.

Asimismo, existe otra modalidad de envío de SMS a través de recargas, o a través de planes adquiridos por los clientes de **HABLAME COLOMBIA**, que, según lo informado por la misma empresa, en comunicación del 6 de noviembre de 2019<sup>18</sup>, se ajustan al procedimiento descrito para el envío de mensajes sin perjuicio de tener que enviar documentación adicional y así, obtener tarifas más cómodas o la posibilidad de hacer recargas de mayores montos, entre otros.

De esta manera, es evidente que, bajo el esquema descrito, los clientes de **HABLAME COLOMBIA** – personas naturales o jurídicas- pueden ingresar **cualquier número celular** para, posteriormente, enviar mensajes de texto –SMS, por lo que, no hay duda de que esa empresa admite que los mensajes de texto SMS se envíen o remitan a cualquier persona<sup>19</sup>, **sin importar si es un usuario del CLIENTE**, como se había justificado y anunciado en la solicitud de asignación del recurso numérico, presentado como soporte ante esta Comisión.

Lo anterior, se ratifica a través de las observaciones a la actuación administrativa<sup>20</sup> presentadas por **HABLAME COLOMBIA**, en las que textualmente indicó lo siguiente:

*"HABLAME ofrece a los clientes el servicio de mensajería masiva. Este servicio consiste en que el tráfico enviado por cada cliente se recibe y se distribuye por los códigos cortos que tenemos asignados. Es decir, HÁBLAME **no es el generador de los Contenidos, sino que es un solo un intermediario entre su cliente y el usuario móvil.***

(...)

***La carta enviada a la CRC por parte de TODO 1, se debe a una situación generada por una persona natural que realizó una recarga mediante nuestra plataforma de autogestión. Luego procedió con el envío de SMS en cuyo contenido se encontraba un link para acceder a una página de internet, en donde se solicitaban los datos personales y claves de las tarjetas a los usuarios móviles".*** (Destacado fuera de texto).

Asimismo, en la comunicación dirigida a Davivienda el 28 de agosto de 2019, aportada como anexo de la comunicación del 11 de septiembre de 2019, y, soporte de las medidas adoptadas para eliminar o contrarrestar la situación relacionada con el mensaje de texto con supuesto contenido fraudulento, **HABLAME COLOMBIA** señaló:

<sup>18</sup> Radicada bajo el No. 2019809297

<sup>19</sup> Sin perjuicio de la exclusión del Registro Nacional de Excluidos- RNE.

<sup>20</sup> Comunicación del 11 de septiembre de 2019 radicado bajo el No.2019303220 del 17 de septiembre del mismo año

*"Es de aclarar que Hablame **permitirá el uso de dichos contenidos a clientes que demuestren la relación legal con dichas entidades**, ya que en este caso particular por HABLAME transitan miles de SMS de casas de cobranza, incluyendo mensajes alusivos al Banco Davivienda"*(Destacado fuera de texto).

Adicionalmente, en comunicación del 6 de noviembre de 2019, **HABLAME COLOMBIA** informó, entre otras cosas, lo siguiente:

*"Al momento de crear una cuenta en el E-care, **se brinda al cliente un saldo inicial de prueba de 150 pesos colombianos, con los cuales, el cliente verifica que (SIC) eficacia del servicio ofrecido por Hablame.*** (...)

*Cuando un cliente incurre en el envío de SMS con contenido prohibido por disposición legal, se aplican los términos y condiciones adjuntas, además **Hablame ha implementado distintos controles para mitigar este tipo de situaciones tales como, una lista negra de palabras, monitoreo constante de los mensajes que envían los clientes, legalización de las cuentas, restricciones en recargas de montos altos en cuentas nuevas, revisión de cada cuenta nueva creada y de los primeros envíos realizados, y por estos controles Hablame logro (sic) mitigar la presencia de estas situaciones de posible fraude, además constantemente el equipo de desarrollo de Hablame se encuentra trabajando en nuevos controles para disminuir aún más las nombradas situaciones.*** (Destacado fuera de texto).

Así las cosas, es claro que a pesar de que los códigos cortos asignados a **HABLAME COLOMBIA**, se habían otorgado para que esa Compañía enviara información a sus usuarios, así como, a los usuarios y a los proveedores de sus "CLIENTES", esa empresa permitió que se enviaran mensajes de texto a cualquier usuario del servicio de telefonía móvil, pues – en principio- sólo hasta agosto de 2019, la misma señaló que restringiría el uso de los códigos cortos "a clientes que demuestren la relación legal con dichas entidades", refiriéndose a entidades bancarias.

Esto significa que, en principio, sólo a partir de esa fecha, **HABLAME COLOMBIA** determinó que era necesario ajustar el funcionamiento de su plataforma, para que los mensajes de texto remitidos a través de los códigos cortos asignados fueran enviados **únicamente** a los usuarios de sus clientes, esto es, le empezó a dar a los códigos cortos objeto de discusión, el uso para el cual fueron asignados.

Si bien, **HABLAME COLOMBIA** señaló que había establecido diferentes controles para minimizar el envío de contenido prohibido **únicamente** a los usuarios de sus clientes y de la información recibida durante la actuación administrativa, a la fecha, no está acreditado que la empresa disponga de mecanismos o controles que permitan garantizar que los mensajes de texto SMS enviados a través de su plataforma, **solamente sean dirigidos a los usuarios o proveedores de sus clientes, o a usuarios de sus productos**, esto es, que cumplan con la finalidad o el uso para el cual fue asignado.

Por el contrario, consta que en virtud de la situación presentada y enunciada por TODO 1, respecto a los cuatro (4) códigos objeto de discusión, sólo se empezó a revisar la relación legal o contractual en agosto de 2019.

Adicionalmente, si bien **HABLAME COLOMBIA** incluye en sus términos y condiciones<sup>21</sup> las consecuencias para aquellos que envíen mensajes de texto con contenido "prohibido", lo cierto es que no existe prueba alguna en el expediente que permita determinar que la plataforma de autogestión que permite el envío de mensajes de texto a través de los códigos cortos asignados se ajusta a la finalidad de la asignación efectuada por esta Comisión.

Por el contrario, tal como consta en **todas** las comunicaciones aportadas con ocasión a la presente actuación administrativa, las cuales entre otras, describen la plataforma de autogestión, es evidente que no existe ningún control respecto a la relación legal o contractual entre quien envía el mensaje y quien lo recibe, en virtud de la justificación dada por **HABLAME COLOMBIA**, y, por tanto, no se está garantizando el cumplimiento de la finalidad para la cual se solicitaron los códigos cortos, por lo que cualquier persona, puede enviar mensajes a cualquier usuario de la red móvil.

<sup>21</sup> Aportados como anexo del radicado de noviembre de 2019.

Lo anterior está permitiendo- reiteramos- que el uso dado a los códigos cortos, no se realice acorde a la justificación y por ende a la asignación correspondiente.

Es importante recordar que en cada una de las solicitudes presentadas por **HABLAME COLOMBIA** para la asignación de los cuatro (4) códigos cortos objeto de discusión, las cuales sustentaron la asignación por parte de esta Comisión, se hacía referencia a "*Enviar Información para el usuario de sus productos y servicios con la compañía*" y "*para enviar SMS a sus clientes y proveedores*", en otras palabras, a enviar información a los usuarios de sus servicios y usuarios de sus clientes, y no a todos los usuarios del servicio de telefonía móvil.

De esta manera, es evidente que el esquema dispuesto por **HABLAME COLOMBIA** no cumple con el uso justificado ante esta Comisión, y por tanto, con la finalidad de la asignación, a tal punto que la misma empresa indicó que dentro de las medidas correctivas correspondientes, o los distintos controles, había visto la necesidad de validar la relación legal entre CLIENTE y USUARIO FINAL, para garantizar que en efecto, los mensajes de texto estuvieran dirigidos a los usuarios de sus servicios o de los servicios de los clientes.

Lo anterior, se resume de la siguiente manera:

<b>Justificación del uso presentado por HABLAME COLOMBIA en la solicitud de asignación y en virtud de la cual, la CRC procedió con la asignación.</b>	<b>Uso dado por HABLAME COLOMBIA una vez asignados los códigos cortos, hasta noviembre de 2019<sup>22</sup>.</b>
<i>"Requiere este código corto para <b>enviar información para el usuario de sus productos y servicios con la compañía</b>" (Destacado fuera de texto)</i>	Envío de mensajes a cualquier usuario de la red móvil sin validar que, en efecto, la persona que recibe el mensaje de texto es un usuario de sus productos o un usuario de sus clientes.
<i>"<b>Solicitud por parte de nuestros clientes para enviar SMS a sus clientes y proveedores (...)</b>" (Destacado fuera de texto)</i>	

En este sentido, y dado que el uso informado por **HABLAME COLOMBIA** es diferente al de su justificación y, en consecuencia, al de su asignación, se ha configurado la causal de recuperación prevista en la regulación y referida a "*Cuando los códigos cortos presentan un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.*"

Ahora bien, de la descripción de la plataforma efectuada por **HABLAME COLOMBIA** en su escrito de noviembre de 2019, es evidente que al permitir al usuario que verifique la eficacia del servicio con el saldo de prueba, a través de la plataforma de autogestión, se está consintiendo enviar mensajes de texto SMS a cualquier número celular sin existir una verificación de la relación o vínculo entre el emisor del mensaje y el destinatario, circunstancia que hace notoria la ausencia de controles o mecanismos para restringir el envío de estos mensajes a través de los códigos cortos objeto de discusión a CUALQUIER usuario del servicio de telefonía móvil, o a aquellos que no tengan ninguna relación con sus clientes o su compañía.

Ser un simple intermediario entre su cliente y el PRST a través del cual se hace el envío del SMS propiamente dicho, como lo señala **HABLAME COLOMBIA**, no implica que no deba utilizar los códigos cortos de conformidad con los criterios de uso establecidos en su momento en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, hoy en el Título VI de la misma Resolución, para este recurso.

En este sentido, está acreditado que **HABLAME COLOMBIA** no cumplió con el uso del recurso asignado como lo reconoce en sus mismos escritos y que aún con los ajustes que afirma haber realizado a partir de agosto de 2019, no se acredita, ni evidencia el cumplimiento de las condiciones de asignación establecidas en las Resoluciones CRC 5019 del 22 de septiembre de 2017 y 5127 del 12 de abril de 2017.

Al no usarse los códigos cortos asignados en la forma otorgada, es evidente que se está desnaturalizando la finalidad de este tipo de recurso escaso, la cual, como se ha mencionado, está orientada al envío y recepción de contenido y aplicaciones, a través de SMS, y USSD, conforme a la asignación.

<sup>22</sup> Fecha en la que HABLAME COLOMBIA presentó la descripción de la plataforma "autogestión"

No debe olvidarse que los PCA son los agentes responsables de la generación, producción y/o consolidación de los contenidos y aplicaciones que cursan a través de las redes, y los Integradores Tecnológicos, los responsables de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST.

Por todo lo anterior, esta Comisión encuentra configurada la causal de recuperación establecida en el numeral 1 del Artículo 4.2.4.9. del Capítulo 2 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>23</sup>, por lo que le corresponde proceder con la recuperación de los códigos 890023, 899300, 899410, y 890021.

#### **4.4. Respetto de asuntos de conocimiento de otras Entidades del Estado**

Teniendo en cuenta que dentro del presente trámite administrativo se puso en evidencia el manejo de información protegida por las reglas contenidas en la Ley 1581 de 2012 - Habeas Data-, debe recordarse que el artículo 19 de la Ley 1581 de 2012 establece que le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a través de una Delegatura para la Protección de Datos Personales, ejercer la función de vigilancia para garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la ley.

Aunado lo anterior, el literal b, del Artículo 21 de la misma Ley señala que la SIC, debe adelantar las investigaciones del caso, de oficio o a petición de parte y, como resultado de ellas, ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de hábeas data.

Así las cosas, esta Comisión en cumplimiento de lo ordenado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remitirá la presente resolución, así como el Expediente Administrativo No 4000-61-2-1 a esa entidad, para que, de considerarlo procedente, adelante las actuaciones a que haya lugar dentro del ámbito de sus competencias.

Así mismo, y dado que a través de los códigos cortos que se pretenden recuperar, se presentaron presuntos ataques de phishing que recibieron algunos usuarios del servicio de telefonía móvil, la CRC procederá a remitir la presente Resolución, así como el Expediente Administrativo mencionado, a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En virtud de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Recuperar cuatro (4) Códigos Cortos para la Provisión de Contenidos y Aplicaciones a través de SMS/USSD a la empresa **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.**, así: 890023, 899300, 899410, y 890021.

**ARTÍCULO 2.** Asignar el estado de "Reservado" a cada uno de los Códigos Cortos recuperados por un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Resolución en atención al período de cuarentena dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

**ARTÍCULO 3.** Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Delegatura para la Protección de datos personales de la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO 4.** Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

<sup>23</sup> Hoy artículo 6.4.3.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

**ARTÍCULO 5.** Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de la empresa **HABLAME COLOMBIA S.A. E.S.P.** o a quien haga sus veces de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

**PARÁGRAFO.** El término para presentar el recurso correspondiente se contará desde el día siguiente a la terminación de la suspensión de términos de la que trata el artículo primero de la Resolución CRC 5957 del 3 de abril de 2020, o aquella que la modifique.

Dada en Bogotá D.C. a los **21 de Mayo 2020**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO**

Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamento con agentes

Revisado por: Mariana Sarmiento Argüello, Coordinadora de Relacionamento con Agentes.  
Elaborado por: Adriana Barbosa / Camilo Acosta / Natalia Quevedo