



RESOLUCIÓN No. **6428** DE 2021

*"Por la cual se recupera un (1) código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD que había sido asignado a **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN**"*

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, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, la Resolución CRC 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante radicado 2019807907 del 30 de septiembre de 2019, la CRC conoció una queja de un usuario que informaba que a través del código corto 87410, asignado a **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN**, en adelante **AVANTEL**, diferentes usuarios finales estaban recibiendo mensajes de texto en los que "Netflix" les señalaba que tenían problemas para autorizar su método de pago, y que, para proteger su cuenta, debían ingresar a una página web "falsa" que, posteriormente, le solicitaba información relacionada con sus tarjetas de crédito, circunstancia que podía conllevar a efectuar cualquier tipo de fraude.

Analizada la información aportada como soporte del radicado 2019807907, el día 2 de junio de 2020, la Coordinadora de Relacionamiento con Agentes de la CRC en ejercicio de las funciones de Administrador de los Recursos de Identificación¹, mediante comunicación 2020200641, inició una actuación administrativa para recuperar el código corto mencionado, por presuntamente haberse configurado la causal de recuperación de los códigos cortos dispuesta en el artículo 6.4.3.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece lo siguiente: "*Cuando los códigos cortos presentan un uso diferente a aquél para el que fueron asignados*".

Dicha comunicación fue notificada a **AVANTEL** a través de correo electrónico del 4 de junio de 2020, 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 de identificación asignado.

Dentro del término establecido para tal fin, **AVANTEL**, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2020806667 del 26 de junio de 2020, se pronunció de fondo sobre la actuación administrativa iniciada por esta Comisión y allegó algunas pruebas.

¹ Artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016. DELEGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN. Delegar en el funcionario de la Comisión de Regulación de Comunicaciones que haga las veces de 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.

En ese estado de la actuación, mediante comunicación 2020200839 del 21 de julio de 2020, la Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 6.1.1.8.1.2.² de la Resolución CRC 5050 de 2016, requirió a **AVANTEL** para que allegara información detallada sobre su modelo de negocio, así como, sobre el uso otorgado al código corto objeto de discusión.

AVANTEL dio respuesta al requerimiento efectuado, mediante comunicación del 6 de agosto de 2020, la cual fue radicada bajo el número 2020808712.

2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR AVANTEL

2.1. Comunicación 2020806667 del 26 de junio de 2020

En su escrito del 26 de junio de 2020³, **AVANTEL** señaló que el código corto 87410 había sido entregado a uno de los clientes de mensajería masiva, "*dentro del contrato marco interno como una negociación especial*". Así, informó que –a su juicio- el contrato mencionado cumplía con todas las condiciones regulatorias, a tal punto que establecía unas obligaciones particulares para el manejo de los números y de los servicios prestados.

Indicó que, dentro de las responsabilidades compartidas con ese cliente, se encontraba la verificación del contenido que era enviado a través de este servicio, así como la obligación y la necesidad de disponer de las herramientas tecnológicas para evitar cualquier situación relacionada con fraude o con malos manejos de la red. No obstante, **AVANTEL** precisó que el riesgo de fraude era inherente a la operación de los servicios de telecomunicaciones y, aunque se contara con las medidas de mitigación del riesgo adecuadas, era claro que no era posible garantizar que las mismas fueran 100% efectivas, por lo que una vez identificó el evento de fraude, "*le fue informado al responsable del envío de este mensaje*" con el fin de que se adoptaran las medidas de contención y mitigación de manera oportuna.

Así mismo, señaló que los mensajes que contenían la palabra "Netflix" únicamente habían sido enviados el 18 y el 28 de septiembre de 2020, entre las 17:01 y las 17:27 horas y entre las 20:26 y las 22:04 horas, respectivamente.

De otra parte, **AVANTEL** informó que una vez conoció la actuación administrativa objeto de análisis, le notificó a su "*integrador de contenido*"; por lo que a su juicio, se adelantaron todas las validaciones correspondientes, dado que ni **AVANTEL**, ni el Integrador eran tolerantes con este tipo de situaciones y hacían todo lo posible por implementar medidas de protección frente al fraude, dentro de lo económica y técnicamente viable.

AVANTEL precisó que existen algunas páginas o URL con condiciones particulares que no pueden relacionarse en sí mismas con eventos de fraude y en muchos casos, se usan URL cortas que impiden que se identifiquen como páginas suplantadas, o que no correspondan con la empresa identificada. En este sentido, agregó que existe una imposibilidad técnica de verificar esas URL.

Igualmente indicó que su integrador le había remitido la siguiente explicación "*el año pasado realizamos un cambio en nuestra plataforma para controlar el tema de fraude, el cual consiste en unos algoritmos de análisis del mensaje y dependiendo de su contenido permite enviarlo o no. proceso: ++ A todos nuestros clientes se les bloqueo palabras como Google, Netflix, y entidades financieras como bancolombia, Davivienda, etc ... ++ Cliente que argumente la necesidad de enviar un mensaje con la palabra ej bancolombia se va activando. Además debe ser un cliente antiguo en nuestro sistema o que nos entregue todos los papeles legales de constitución de empresa. ++ De igual forma, nuestro sistema detecta combinaciones de palabras como por ejemplo Bancolombia*". En todo caso, **AVANTEL** señaló que se tomaron medidas de detección de palabras clave, análisis de mensaje, criterios de filtrado y que contaba con medidas de protección contra el fraude, tales como el filtrado de palabras, reglas de filtrado anti flooding y anti SPAM. **Reiteró que el Integrador es el responsable del uso de este código corto.**

²Artículo 6.1.1.8.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016. "*Una vez obtenida la respuesta del asignatario, la misma será analizada caso a caso por el Administrador de los Recursos de Identificación y se solicitará la información adicional que se considere necesaria para constatar si procede o no la recuperación del recurso.*"

³ Radicada internamente bajo el No. 2020806667

Con fundamento en lo anterior, **AVANTEL** solicita que se mantenga la asignación de este código dado el uso responsable y las "*pruebas suficientes*" del buen manejo que la compañía hace de estos recursos de identificación (códigos cortos). No obstante, no allegó ningún soporte documental para sustentar sus afirmaciones.

Indicó que el fraude es una situación que aqueja a otros proveedores de contenidos y aplicaciones, y a otros operadores.

2.2. Comunicación 2020808712 del 6 de agosto de 2020

En su escrito del 6 de agosto de 2020⁴, en respuesta al requerimiento de información efectuado por la Comisión, **AVANTEL** mencionó que el uso correcto de la "*numeración*" era una de las obligaciones regulatorias que todos los proveedores debían cumplir y que esa empresa se esmeraba por proteger y garantizar de acuerdo con la prestación del servicio, las necesidades de cada uno de los usuarios y demás agentes del mercado.

Adicionalmente, **AVANTEL** allegó la siguiente información:

1. Copia del contrato suscrito con el INTEGRADOR que refiere en sus comunicaciones. **AVANTEL** señaló que en el contrato se establecía la obligación de entregar numeración, en este caso en particular códigos cortos, por lo que esa empresa procedía a su respectiva designación y entrega para facilitar la prestación del servicio. Todo lo anterior, indicó, con el cumplimiento de las condiciones y con los controles establecidos para cada uno de los integradores.
2. El esquema general que se utiliza para la conexión de mensajería con el cliente SMS, el cual según indicó inicia con el ESME (Dispositivo o aplicación externa que permite conectarse a un SMS Center y que puede recibir o enviar mensajes de texto a través de protocolo SMPP⁵) y, posteriormente, se conecta a sus plataformas de *omnichannel* para hacer y programar toda la distribución de mensajes, el funcionamiento operacional y el detalle de los elementos de software y hardware si deben ser entregados por el área de operaciones CS. **AVANTEL precisó que contaba con un GW-SMS⁶ que se encargaba de recibir los mensajes de texto enviados por el cliente a través del protocolo SMPP.**
3. Informó que **AVANTEL** no tenía ninguna relación con la empresa Netflix, Inc. Precisó que la relación que se tenía era con un "*integrador*"; **el integrador era quien respondía con las relaciones al usuario final que en su mayoría tienen con usuarios corporativos o plataformas de servicios.**
4. La cantidad de mensajes remitidos con ocasión a la relación contractual y/o comercial existente entre **AVANTEL**, el integrador tecnológico y la empresa Netflix, Inc. para el envío de mensajes de texto haciendo uso del código corto 87410 (Archivo excel).
5. Las actividades y medidas técnicas y/o contractuales adoptadas con ocasión al envío de mensajes de texto-SMS con contenidos prohibidos y a la apertura de la actuación administrativa.

Finalmente, **AVANTEL** señaló la necesidad de revisar las obligaciones de los PCA y los integradores tecnológicos, donde los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones son solo un medio para prestar y garantizar un servicio.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Competencia

⁴ Radicada internamente bajo el No. 2020808712

⁵ Protocolo de comunicación SMPP - Short Message Peer to Peer –Documento Soporte Coordinación de Regulación de Infraestructura "*MODIFICACIÓN A LA RESOLUCIÓN CRC 3501 DE 2011*" – Disponible en: https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2012/Actividades_Regulatorias/Mod_Resolucion_3501/Doc_Soporte_Mod_Resol_3501.pdf

⁶ Gateway para envío de SMS – Documento de regulación de Mercados "*REVISIÓN DE CONDICIONES DE COMPETENCIA DEL SEGMENTO SMS Y MMS*" – Disponible en: https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Actividades%20Regulatorias/Mercado%20Fijo%20Movil/Documento%20Soporte_vf.pdf

En virtud de lo dispuesto en los numerales 12, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, 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.

En efecto, el numeral 12 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, -modificado por el artículo 19 de 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-".

A su turno, el numeral 13 del artículo 22 de la misma Ley 1341 de 2009 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 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", 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 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 mismo. . 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 su recuperación. 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 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 2016⁷. 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, cuando se detecte la presunta configuración de alguna de las causales de recuperación establecidas o el presunto uso ineficiente de algún recurso de identificación asignado, debe adelantarse las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de recuperar estos recursos numéricos, esto es retirar la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura.

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 hiciera las veces del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamento 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

⁷ Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones

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.

De esta manera, 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 USSD⁸ sobre redes de telecomunicaciones de 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.

El artículo 6.4.2.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que los proveedores de contenidos y aplicaciones basados en el envío de SMS/USSD y los integradores tecnológicos⁹ 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, 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. Así mismo, 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 dispone 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 establece que la CRC puede recuperar los códigos cortos asignados, entre otras, cuando el asignatario no cumpla con las obligaciones establecidas en el artículo 6.1.1.6 de la misma Resolución y cuando 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 asignación¹⁰.

Aunado a lo anterior, la CRC puede recuperar los códigos cortos asignados, cuando existan razones de interés general o seguridad nacional.

Así, son obligaciones de los asignatarios de los recursos de identificación, entre otras, las siguientes:
" **6.1.1.6.2.1.** Al momento de realizar una solicitud de recursos de identificación, el solicitante está obligado a demostrar al Administrador de los Recursos de Identificación que los mismos serán utilizados adecuadamente y dentro del plazo declarado en la solicitud, y adicionalmente a garantizar que serán utilizados en la aplicación específica indicada en la solicitud. **6.1.1.6.2.2.** El recurso de identificación deberá ser utilizado exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado. **6.1.1.6.2.3.** Los recursos de identificación no pueden ser objeto de venta o comercialización. Tampoco pueden ser cedidos o transferidos, excepto cuando el Administrador de los Recursos de Identificación lo autorice de manera expresa, de oficio o a solicitud de parte. En el

⁸ 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. Así mismo, 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.

⁹ 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.

¹⁰ Artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Causales de Recuperación de la numeración de códigos cortos para SMS y USSD. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 5968 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> El Administrador de los Recursos de Identificación podrá recuperar total o parcialmente la numeración de códigos cortos para SMS y USSD asignada conforme el procedimiento de recuperación establecido en el numeral 6.1.1.8.1. del ARTÍCULO 6.1.1.8. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI, cuando el asignatario incumpla con alguno de los criterios de uso eficiente establecidos en el ARTÍCULO 6.4.3.1. de la SECCIÓN 3 del CAPÍTULO 4 del TÍTULO VI, o incurra en alguna de las siguientes causales de recuperación: 6.4.3.1.1. Los asignatarios deberán dar pleno cumplimiento a las obligaciones generales definidas en el numeral 6.1.1.6.2. del ARTÍCULO 6.1.1.6. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI. 6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados. (...)"

*caso de emitirse una autorización expresa de cesión o transferencia de los derechos de uso de los recursos de identificación, el nuevo asignatario adquiere todas las obligaciones sobre los recursos de identificación cedidos o transferidos. **6.1.1.6.2.4.** Conforme al principio de eficiencia, los asignatarios deberán implementar las acciones necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de cada recurso de identificación asignado, de acuerdo con los criterios de uso eficiente establecidos para tal fin. (...)*"

En este sentido, 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**¹¹.

Adicionalmente, es claro que los códigos cortos tienen por finalidad su uso eficiente conforme a su asignación. 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, esta actuación se inició porque al parecer **AVANTEL** se encontraba utilizando el código corto 87410 de forma diferente al uso autorizado por la regulación, a la luz de la información aportada con ocasión del trámite surtido ante esta Comisión para la asignación del recurso de identificación (código corto).

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 al mismo por parte de **AVANTEL**, según las pruebas que reposan en el expediente.

3.3.1. Solicitud de asignación y asignación efectuada por parte de la CRC

Al respecto, resulta necesario recordar que, en 2013, **AVANTEL**¹² le solicitó a la CRC la asignación del código corto objeto de discusión, de la siguiente manera:

Radicado	Código	Descripción	Justificación
201372481	87410	Código para tráfico de mensajería de texto, PCA, <u>gratuito para el usuario.</u>	Se necesita este código para implementar negocios con integradores de servicios, que resulten en información para el usuario final, sin costo para este.

Revisada la solicitud mencionada, mediante la Resolución CRC 4280 del 19 de julio de 2013¹³, esta Comisión le asignó a **AVANTEL** cuarenta (40) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD, bajo la modalidad "*Gratuitos para el Usuario*", entre los cuales se encontraba el código 87410.

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 el código corto objeto de discusión fue asignado a **AVANTEL**, en la modalidad gratuita para el usuario, entendiéndose que el mismo se iba a utilizar para enviar información, a través de integradores de servicios con los que implementaría algún tipo de acuerdo comercial.

¹¹ La asignación de los recursos de identificación es la autorización concedida por el administrador de los recursos de identificación a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. **La asignación de dichos recursos confiere exclusivamente el derecho de uso, pero no otorga derecho de propiedad sobre los mismos, ni tendrá costo alguno para los asignatarios.**

¹² AVANTEL S.A.S. para la fecha de la solicitud y la asignación por parte de esta Comisión.

¹³ Por medio de la cual la CRC resolvió asignar cuarenta (40) códigos cortos a la empresa AVANTEL S.A.S.

Así las cosas, teniendo en cuenta la naturaleza de este recurso de identificación y de conformidad con lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, los códigos cortos buscan el posicionamiento e identificación de un tipo de servicio y aplicaciones para los usuarios, y **no la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes**, sin tener ningún tipo de control respecto al servicio específico que será prestado por los mismos¹⁴, es evidente que el recurso asignado a **AVANTEL** tenía la finalidad específica de que fueran utilizados por dicha empresa en su condición de PCA y que dichos mensajes serían gratuitos para el usuario¹⁵.

Lo anterior, por cuanto conforme a la regulación vigente, los PRST solo pueden ser asignatarios de códigos cortos en su condición de PCA.

3.3.2. Uso de los códigos cortos efectuado por el asignatario

Para conocer el uso dado a los códigos cortos por parte del asignatario, esta Comisión considera pertinente traer a colación lo mencionado por **AVANTEL** a lo largo del procedimiento administrativo adelantado, así como los documentos aportados por esa misma empresa.

i. Comunicación del 6 de agosto de 2020

- ***"Avantel cuenta con un GW-SMS que se encarga de recibir los mensajes de texto enviados por el cliente a través del protocolo (...)"*** (Destacado fuera de texto).
- ***"Avantel S.A.S. no tiene ninguna relación con la empresa Netflix, Inc. La relación que se tiene es con un integrador tecnológico en este caso con ITCLOUD, el integrador es quien responde con las relaciones al usuario final que en su mayoría tienen con usuarios corporativos o plataformas de servicios."*** (Destacado fuera de texto).
- ***"La relación mencionada es entre el integrador tecnológico y Netflix, por lo que la relación con la que cuenta Avantel es con ITCLOUD, por lo que el uso de mensajería en detalle lo tiene el integrador y no Avantel."*** (Destacado fuera de texto).

ii. Documentos allegados con la comunicación del 6 de agosto de 2020.

El contrato aportado por **AVANTEL** señalaba que el servicio contratado es un servicio de acceso de terminación de mensajes de texto, en virtud del cual el INTEGRADOR enviaba estos SMS. Para tal efecto, establecieron que las comunicaciones se realizarían en sentido saliente a los diferentes destinos a nivel nacional habilitados por **AVANTEL**, bajo la figura de servicios gratuitos para el usuario final destinatario. Así, se establece expresamente que **AVANTEL** sería el responsable por el transporte de los mensajes de texto, pero no sería el responsable por el contenido de este, los datos, información, ni bienes y servicios que integraran los mensajes mencionados, toda vez que su juicio, esto sería de responsabilidad exclusiva del INTEGRADOR.

En el proceso de verificación de casos por fraude SMS aportado por **AVANTEL**, entre otros aspectos, se establece que *"Si el código corto está asignado a Avantel o a un integrador con el que se tenga contrato de PCA, se notifica al área de Mercadeo para verificar de cuál integrador se trata. Si no se encuentra asignado a Avantel o no corresponde a un PCA, se envía desde el área de fraude la notificación al operador dueño de la información"*.

Adicionalmente, el reporte de logs –archivo Excel- muestra que, para el 18 de septiembre de 2019, se enviaron alrededor de 165.206¹⁶ mensajes de texto por la red de **AVANTEL** en los que se utilizaba la palabra Netflix. A pesar de que **AVANTEL** no tenía ninguna relación comercial, contractual o legal con Netflix, ni tenía su autorización para ello.

De conformidad con lo anterior, la Comisión considera pertinente precisar que el artículo 6.4.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala que podrán solicitar y ser asignatarios de numeración de

¹⁴ AVANTEL a través del modelo de contrato y declaraciones generales, declaran que los usuarios de teléfonos móviles (usuarios de los servicios de comunicaciones) podrán recibir **mensajes cortos de texto (SMS) en general**.

¹⁵ Se refiere a aquellos servicios que son consumidos por el usuario y no le generan ningún tipo de cargo a su cuenta del servicio móvil por el efecto del envío o recepción de mensajes.

¹⁶ 294.268 mensajes de texto enviados en total por la red de AVANTEL = 165.206 por el integrador ITCLOUD + 129.062 enviados bajo otros integradores tecnológicos, PCA y PRST.

códigos cortos los PCA y los integradores tecnológicos que provean servicios de contenidos o aplicaciones a través de SMS y USSD, **así como los PRST en su condición de PCA.**

La misma resolución establece que un PCA es un **agente responsable directo** por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. Estos actores pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Bajo esta definición se encuentran comprendidos todos aquellos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido.

Ahora bien, un integrador tecnológico es el agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST.

De esta manera, al ser **AVANTEL** un PRST sólo podía ser asignatario de los códigos cortos en su condición de PCA. Lo anterior, en la medida en que la regulación vigente permitió que los PRST que prestaran servicios de contenidos o aplicaciones, podrían solicitar la asignación de sus propios códigos cortos en su condición de PCA.

Si bien, varios operadores no están en condiciones de desarrollar enteramente los contenidos y las aplicaciones por su cuenta, y esperan apalancarse en otros actores de la red de valor para desarrollarlos, no debe perderse de vista que la asignación de los códigos cortos a los PRST se realiza en su condición de PCA, por lo que a través de los mensajes de texto correspondientes se debe remitir información relacionada con los servicios de contenidos o aplicaciones que preste e informe a la CRC en el momento de la asignación.

A pesar de lo anterior, tal como obra en el expediente, **AVANTEL** remite información relacionada con un servicio de NETFLIX, frente al cual manifiesta que no tiene ninguna relación legal, comercial o contractual. Precisa igualmente ese operador que desconoce si su "integrador" tiene alguna relación con dicha empresa.

De esta manera, para la Comisión la circunstancia de enviar contenido de una empresa con la que no tiene ninguna relación contraría la asignación del código corto objeto de discusión efectuada a **AVANTEL**, la cual, como se ha mencionado, se realizó en su condición de PCA, porque era un PRST que "*prestaba servicios de contenidos y aplicaciones*".

No siendo suficiente lo anterior, **AVANTEL** no asegura que el mensaje corresponda al uso para el cual fue asignado el código corto. En ningún aparte del contrato aportado se menciona que el uso que se debe brindar al código corto debe ser acorde a la asignación efectuada por la Comisión, ni se le indica al "integrador" que los mensajes se circunscriben a los servicios de contenidos y aplicaciones que preste el PRST como asignatario -reitera - de los códigos cortos.

En este punto, la CRC encuentra oportuno señalar que **AVANTEL** como asignatario del código corto objeto de discusión, tiene a su cargo algunas obligaciones, entre esas, utilizar el recurso de identificación exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado. Aunado a lo anterior, **AVANTEL** debe responder por el uso dado a los códigos cortos y el cumplimiento de los criterios de uso eficiente establecidos en la regulación, por lo que las estipulaciones contractuales y las demás manifestaciones en las que busca señalar como responsable de los códigos cortos al integrador, no resultan válidas.

Al respecto, la regulación vigente señala que el asignatario es el sujeto solicitante al que se le han asignado recursos de identificación y que por lo tanto tiene la titularidad de estos para su propio uso o para el uso de terceros en los casos en los que se autorice expresamente. **Los recursos de identificación no pueden ser objeto de venta o comercialización.** Tampoco pueden ser cedidos o transferidos, excepto cuando el Administrador de los Recursos de Identificación lo autorice de manera expresa, de oficio o a solicitud de parte

El contrato mencionado establece que **AVANTEL** sólo es responsable por el transporte de mensajes de texto y, por lo tanto, se presta un servicio de acceso de terminación de dichos mensajes, excluyendo expresamente la responsabilidad sobre el contenido. Circunstancia que a todas luces difiere de las definiciones y obligaciones mencionadas, en las que se establece que el PCA es el responsable directo por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones, y el integrador simplemente un agente responsable de la provisión de infraestructura. Lo anterior, en la medida en que **AVANTEL** como PRST en su condición de PCA es asignatario de los códigos cortos.

Ahora bien, de la relación o el listado de mensajes de texto aportados por **AVANTEL**, la CRC pudo evidenciar que: (i) El "integrador" de **AVANTEL** envió mensajes relacionados con aplicaciones o servicios que no prestaba ese PRST. ii) De esos mensajes enviados por el integrador, un total de 165.206 mensajes de texto fueron enviados por el "integrador" (IT CLOUD) respecto de aplicaciones o servicios que no prestaba **AVANTEL**.

Para la CRC, no se trata de un caso aislado, sino de potencialmente 165.206 usuarios afectados durante tan solo el 18 de septiembre de 2019 con su "integrador", esto es ITCLOUD, debido al envío masivo de mensajes de texto haciendo referencia a la empresa Netflix.

De esta manera, es evidente que el esquema dispuesto por **AVANTEL** e informado a lo largo de la actuación administrativa, no cumple con la justificación enunciada al momento de la solicitud de asignación del código corto y, por lo tanto, con la finalidad para la cual fue asignado este recurso de identificación (código corto), ni su naturaleza, en sí misma.

En este sentido, dado que el uso emitido al recurso de identificación por parte de **AVANTEL** descrito en los diferentes documentos que obran en el expediente, es diferente al de su justificación y la información allegada en el momento de la expedición del acto administrativo de asignación del código corto 87410, 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"¹⁷.

Ser un PCA, Integrador Tecnológico o PRST en su condición de PCA, asignatario de los códigos cortos, no implica que no deba utilizar los códigos cortos de conformidad con los criterios de uso establecidos en la Resolución CRC 5050 de 2016, para este recurso escaso, y además dar cumplimiento de sus obligaciones regulatorias como asignatario oficial de los códigos cortos.

De esta forma, para la CRC está acreditado que **AVANTEL** no cumple con el uso del recurso de identificación asignado como lo reconoce en sus mismos escritos. Así mismo, aún con las herramientas o mecanismos adoptados por dicha empresa, con ocasión a la actuación administrativa y la información y soportes suministrados por **la asignataria** para la Comisión no se acredita ni se evidencia el cumplimiento de las condiciones de asignación establecidas en las Resoluciones de asignación. Por el contrario, se evidencia 162.206 mensajes de texto enviados sin estar relacionados con los servicios de contenidos y aplicaciones que prestaba **AVANTEL**.

El uso de herramientas como filtrado de palabras y demás mecanismos tecnológicos adoptadas, no impidieron el envío de mensajes de texto que no se relacionaban con los servicios de contenidos y aplicaciones –condición de PCA- de **AVANTEL**.

Para la CRC existe una falta de diligencia por parte de **AVANTEL**, al no tomar medidas para evitar que se envíen mensajes de texto que contraríen el uso del código corto asignado a través de sus contratos y del funcionamiento de su modelo de negocio. A pesar de no tener relación legal y contractual con NETFLIX no adoptó medidas para que estos mensajes no fueran enviados. Adicionalmente, sólo cuando la CRC notificó el incidente, AVANTEL hizo la verificación¹⁸ de los mensajes objeto de discusión remitidos en septiembre de 2019.

Al no usarse el código corto asignado 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, y conforme a la justificación descrita, en las comunicaciones que dieron lugar a su asignación en particular.

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. Sin embargo, todos los asignatarios de códigos cortos deben propender por su uso eficiente, así como cumplir las obligaciones dispuestas para el efecto en la regulación vigente¹⁹.

¹⁷ Entre otras, relacionadas con el "no cumplimiento de las obligaciones en cabeza de los asignatarios".

¹⁸ "La notificación a este integrador de contenido **se realizó el mismo día que se recibió la notificación de la CRC respecto al evento de fraude presentado y se adelantaron todas las validaciones correspondientes entre las partes, (...)**" – Comunicación del 26 de junio de 2020.

¹⁹ Entre otras, Resolución CRC 5050 de 2016.

Por todo lo anterior, esta Comisión encuentra configurada la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de suerte que corresponde proceder con la recuperación de los códigos objeto de discusión.

3.4. Respeto de asuntos de conocimiento de otras Entidades del Estado

El artículo 19 de la Ley 1581 de 2012 establece que le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a través de la 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, 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, esta Comisión en cumplimiento de lo ordenado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA remitirá la presente resolución, así como el expediente administrativo No 4000-39-2-2-1 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 el código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD 87410 que había sido asignado a **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN.**, para lo cual se le asignará el estado de "Reservado" al Código Corto recuperado por un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución en atención al período de cuarentena dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

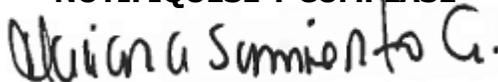
ARTÍCULO 2. Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 3. Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **AVANTEL S.A.S. EN REORGANIZACIÓN.** o a quien haga sus veces de conformidad advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los **27 días del mes de octubre de 2021**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO

Coordinadora de Relacionamiento con Agentes

Radicados: 2021201517, 2020200641, 2020806667, 2020200839, 2020808712

ID: 2406

Elaborado por: Adriana Barbosa / Camilo Acosta