



RESOLUCIÓN No. **6882** DE 2022

*"Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD asignado a **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.**"*

## **EL COORDINADOR ENCARGADO 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, la Resolución CRC 5050 de 2016, y

### **CONSIDERANDO**

#### **1. ANTECEDENTES**

Mediante radicado 2020802273 del 10 de marzo de 2020, la Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC recibió una comunicación por parte de una usuaria, en la que informó que a través del código corto **85668**, asignado a **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **INFOBIP**, había recibido un mensaje de texto en el que se le indicaba que "Netflix" había suspendido temporalmente su membresía, por un error al procesar sus datos de facturación, y que, como consecuencia de esto, se solicitaba proceder con una actualización de sus datos, a través de un enlace o URL. Sin embargo, a la usuaria le parecía sospechoso que, al revisar ese enlace, la palabra "Netflix" estuviera escrita con doble "L", así: "netllx", circunstancia que podía conllevar a efectuar cualquier tipo de fraude.

Analizada preliminarmente la información aportada por la usuaria, la CRC, en su calidad de Administrador de los Recursos de Identificación<sup>1</sup>, mediante comunicación con radicado de salida 2020511081, inició una actuación administrativa para recuperar el código corto mencionado, por presuntamente haberse configurado la causal de recuperación dispuesta en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016. El numeral en cita dispone lo siguiente: "6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados (...)"

Mediante correo electrónico del 3 de junio de 2020, con asunto "Notificación personal por medio electrónico de comunicación" la CRC le notificó a **INFOBIP** la actuación administrativa mencionada. No obstante, la Comisión no adjuntó copia de la comunicación que contenía la misma. Situación que fue puesta de presente por la signataria.

A pesar de lo anterior, el 5 de noviembre de 2020, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2020201392, esta Comisión le remitió y comunicó a **INFOBIP** un "Auto de Pruebas"

<sup>1</sup> 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.

proferido en el trámite de la misma actuación, en virtud del cual se incorporaban algunas pruebas y se otorgaba el término de diez (10) días para que dicha empresa allegara la información que considerara pertinente.

El 23 de noviembre de 2020, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2020814132, **INFOBIP** en ejercicio del derecho de defensa, presentó comentarios al auto de pruebas mencionado, indicando entre otras que no había sido notificado del inicio de la actuación administrativa.

El 24 de febrero de 2021, con fundamento en el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, que señala que la autoridad administrativa, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluir la, la CRC consideró pertinente dejar sin efectos el auto de pruebas proferido el 5 de noviembre de 2020, y en su lugar, ordenó notificar la actuación administrativa iniciada el 2 de junio del mismo año. En este sentido, **INFOBIP** contará con un "nuevo" término máximo de quince (15) días hábiles, desde la notificación del acto administrativo correspondiente para que formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba otorgando al recurso numérico asignado, así como, cualquier medida técnica, contractual o judicial que hubiera empleado para prevenir o evitar la comisión de posibles fraudes o conductas delictivas mediante la utilización de ese recurso de identificación.

Ese auto fue notificado a **INFOBIP** a través de correo electrónico del 17 de septiembre de 2021. Dentro del término establecido para tal fin, esto es, el 22 de septiembre de 2021, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2021811639, **INFOBIP** se pronunció de fondo sobre la actuación administrativa iniciada por esta Comisión.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 2021, la CRC profirió un auto de pruebas por medio del cual incorporó al expediente los radicados 2020809827 y 2020811345, mediante los **cuales Bancolombia S.A.** le informó a la CRC, entre otras, que "(...) *actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se adjuntan a este correo en formato Excel, no solo infringe el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros. Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido*", a través, entre otros, del código corto **85668**. Así, la Comisión le otorgó a **INFOBIP** diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación del auto, para que controvertiera la prueba mencionada.

El 22 de diciembre de 2021, mediante comunicación radicada bajo el número 2021817269, **INFOBIP** se pronunció sobre las pruebas incorporadas al expediente.

## **2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR INFOBIP COLOMBIA S.A.S.**

### **2.1. Comunicación de 23 de noviembre de 2020**

**INFOBIP**, además de señalar que existía una irregularidad, respecto de los radicados 2020809827 y 2020811345, señaló que, revisados los documentos mencionados, **Bancolombia S.A.** hizo afirmaciones genéricas manifestando que a través del código corto objeto de la actuación administrativa se habían realizado actividades de "Smishing y Phishing" e "intentos de fraude". Adicionalmente, esa empresa señaló que, en ninguna parte, se explicaba detalladamente en que consistieron ni cuáles fueron las actividades y modalidades de Smishing y Phishing que supuestamente fueron usadas para defraudar a terceros.

Aunado a lo anterior, **INFOBIP** señaló que "*Con la información tan vaga y genérica suministrada por BANCOLOMBIA resulta muy complejo para nuestra empresa conocer si efectivamente se realizaron las mencionadas actividades de Smishing y Phishing, y si hubo o no, fraudes o intentos de fraude instrumentados a través de nuestro código corto 85668* A pesar de la poca información suministrada por **BANCOLOMBIA** en su queja procedimos a hacer una revisión y búsqueda detallada del tráfico que pasó por nuestras plataformas en los días mencionados en la queja relacionados con nuestro código corto **85668**, esto es: 30 de abril, 16 de junio y 22 de septiembre de 2020, arrojando los siguientes resultados: Al cruzar las palabras y combinaciones de

la sigla "Bancolombia", "desbloquedesusproductos.com", "actualizaciondesusdatos.com" y "actualizacionesbancolombias", **ninguna de estas palabras o combinaciones fueron encontradas en el tráfico verificado en las fechas y código corto antes mencionados.**

De los resultados obtenidos producto de la revisión realizada en nuestras plataformas tecnológicas, podemos concluir que a través del código corto **85668 no pudieron haberse realizado las conductas de "Smishing y Phishing e intentos de fraude" que fueron imputadas a INFOBIP en la queja presentada por BANCOLOMBIA ante la CRC.**" (Destacado fuera de texto).

Es importante señalar que **INFOBIP** no allegó ningún soporte de sus afirmaciones.

## **2.2. Comunicación de septiembre de 2021**

En su comunicación radicada internamente el 22 de septiembre de 2021, **INFOBIP** expuso sus argumentos a través de las siguientes cuatro (4) secciones generales: **(i)** Ratificación de la indagación técnica realizada por Infobip. **(ii)** Ausencia de conductas de Phishing o similares. **(iii)** Pronunciamiento respecto de las causales de recuperación de los códigos cortos y **(iv)** Peticiones.

Respecto del primer punto, señaló que la actuación administrativa se inició como consecuencia de lo mencionado por parte de una usuaria móvil que reportó su caso ante la CRC, a través del radicado **2020802273** del 10 de marzo de 2020, en donde informaba que había recibido un mensaje "sospechoso". Frente al particular, **INFOBIP** manifestó que había procedido a realizar la búsqueda de los antecedentes técnicos en su plataforma, y posteriormente, había restringido el uso de la palabra "netllx". Adicional a ello, dicha empresa recaló que ese ajuste a la plataforma se realizó antes del 10 de marzo de 2020 -fecha relacionada en el reporte de la usuaria-, por lo que indicó que la fecha de recepción del mensaje había quedado cubierta dentro de la indagación técnica realizada.

A su vez, **INFOBIP** informó que la indagación técnica realizada a las bases de datos del código corto **85668**, arrojó que la sigla "netllx" no fue encontrada, ni en el texto de los mensajes ni en ninguno otro enlace o URL relacionada, deduciendo que, en las fechas indicadas, "a través del código corto **85668 no se pudieron haber realizado las supuestas conductas fraudulentas mencionadas en la queja**". Así las cosas, **INFOBIP** manifestó que la búsqueda resultaba bastante "idónea" y que dada la ausencia del número de celular no había sido posible encontrar los mensajes relacionados.

En su segundo apartado, **INFOBIP** detalló los aspectos generales para indicar que no existía prueba alguna que evidenciara la comisión de una conducta delictiva, como "Phishing y otra conducta similar".

Por su parte, en el tercer apartado de su comunicación, **INFOBIP** hizo mención a la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y expuso que, una vez realizadas las indagaciones técnicas del caso, a su juicio, estaba demostrado que el código corto **85668**, desde que había sido asignado por la Comisión había tenido un uso legal y legítimo y su manejo había sido el correcto e idóneo, esto es, la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS de conformidad con la Resolución 3501 de 2011 y bajo la modalidad gratuito para el usuario.

Finalmente, **INFOBIP** incluyó una sección de "peticiones", en la que solicitó desestimar los hechos imputados en la queja que motivó el inicio de la actuación administrativa relacionados con el código corto **85668**, así como, exonerar de toda responsabilidad a esa empresa. En consecuencia, **INFOBIP** solicitó "mantener" asignado el código corto mencionado, y archivar la actuación administrativa de recuperación.

Es de anotar que **INFOBIP** no soportó ninguna de sus afirmaciones, ni solicitó la práctica de pruebas, ni aportó ninguna prueba.

## **2.3. Comunicación de diciembre de 2021<sup>2</sup>**

Mediante comunicación radicada internamente el 22 de diciembre de 2021, **INFOBIP** señaló que, si bien las comunicaciones de **Bancolombia S.A.** relacionan fechas y URL de los incidentes, no brindan más información ni ofrece detalles respecto de las conductas de "Smishing y Phishing" y

<sup>2</sup> Radicado 2021817269.

"*estafas fraudulentas en contra de Bancolombia S.A.*". Respecto a la queja del 28 de agosto de 2020, dicha empresa indicó que "*no se dieron más detalles, ni se explicó en qué consistió el uso indebido o fraudulento, tampoco se explicó las URL qué papel jugaron en las "supuestas" actividades de Smishing y Phishing denunciadas.*", por lo que se trataban de simples hipótesis expuestas por la entidad financiera.

Frente a la comunicación del 29 de septiembre de 2020, **INFOBIP** mencionó que la prueba estaba un poco "*borrosa*" y a su juicio, difícil de leer, y que, una vez hecho el análisis de su contenido, se determinó que "*no se dieron más detalles, ni se explicó en qué consistió el uso indebido o fraudulento, tampoco se explicó la URL qué papel jugó en las "supuestas" actividades de Smishing y Phishing denunciadas*".

Respecto al cuadro de Excel, **INFOBIP** indicó que no reportó información adicional y que "*Este cuadro fue enviado como un archivo anexo, pero no es mencionado en ninguna de las quejas incorporadas a la presente actuación administrativa.*"

Ahora bien, **INFOBIP** presentó las actividades adelantadas y el rastreo de tráfico de información enviada a través de sus plataformas, informando que, como resultado de dicho análisis, las fechas de búsqueda e indagación de la información habían sido el 30 de abril, 16 de junio y 22 de septiembre de 2020. Así, frente a esas fechas, **INFOBIP** mencionó que "*no tuvo conocimiento de los supuestos intentos de fraude mencionados en las quejas de Bancolombia sino hasta la comunicación del inicio de la presente actuación administrativa*", dado que, a su criterio, "*el simple tráfico de palabras como "Bancolombia", "productos" o "actualizaciones" no entrañan en sí mismas riesgo alguno que dispare las alertas en el sistema de Infobip. Ello debido a que dichas palabras "por sí solas" no constituyen ninguna amenaza que el sistema deba identificar como fraude*". Adicionalmente, esa empresa precisó lo siguiente: "*Una vez concluida la búsqueda realizada en las plataformas de Infobip, conforme a las fechas, especificaciones y detalles relacionados con el código corto 85668, se pudo verificar que **hubo tráfico menor** relacionado con dichas palabras.*" (Destacado fuera de texto).

De otra parte, **INFOBIP** señaló que las palabras usadas por terceros para el envío de los mensajes de texto a través de sus plataformas no tenían la potencialidad de ser detectadas por el sistema como una posible amenaza de fraude, debido a que dichas palabras, fueron enviadas en diferentes fechas y no incorporaban una definición dañina o negativa que debiera ser detectada de manera automática, por lo que, a su juicio, es un hecho que sin una alerta previa de parte de sus clientes, y ante el uso de palabras comunes, no existía la posibilidad de que **INFOBIP** hubiera actuado de una forma diferente como actuó en este caso.

Aunado a lo anterior, **INFOBIP** señaló que las pruebas incorporadas a la actuación administrativa no eran suficientes ni idóneas para imputar conductas "*fraudulentas*", dado que, a su criterio, las comunicaciones remitidas por **Bancolombia S.A.** se habían limitado únicamente a hacer "*afirmaciones genéricas*", sin dar mayores explicaciones ni fundamentar en que consistieron las supuestas conductas. En este sentido, esa empresa le solicitó a la CRC desestimar los hechos imputados, desestimar las pruebas incorporadas a la actuación administrativa mediante radicados 2020809827 y 2020811345; exonerar de toda responsabilidad a **INFOBIP**; mantener asignado el código Corto **85668** debido a la ausencia de responsabilidad; terminar definitivamente y archivar la actuación administrativa de la referencia; y todas las demás actuaciones administrativas relacionadas con la "*Recuperación del código corto 85668*".

### **3. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

#### **3.1. Competencia de la CRC**

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 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*", 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 de este. 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. 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 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>3</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, 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, deben 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 la Resolución CRC 5968 de 2020 compilada en 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 caso objeto de análisis**

#### **3.2.1. Consideración preliminar**

En sus diferentes escritos, **INFOBIP** señala que ninguna de las pruebas obrantes en el expediente permite endilgarle -a esa empresa- la comisión de conductas fraudulentas o conductas delictivas, entre otras, así:

***"VI. Ausencia de idoneidad de las pruebas para endilgar conductas fraudulentas a Infobip***

<sup>3</sup> Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones

*Revisadas en detalle las pruebas incorporadas a la presente actuación administrativa podemos deducir que las mismas no son suficientes ni idóneas para imputar conductas fraudulentas a Infobip. Lo anterior por cuanto dichas quejas se limitaron solamente a hacer afirmaciones genéricas manifestando que a través del código corto 85668 se realizaron actividades de "Smishing y Phishing" e "intentos de fraude" sin dar mayores explicaciones ni fundamentar en que consistieron dichas conductas lo cual a todas luces es insuficiente para tipificar estas conductas y mucho menos endilgar las mismas a Infobip. Lo único que puede probarse con estas quejas es que el hecho era irresistible e impredecible tal como atrás fue en detalle expuesto.*

*Según lo antedicho, en la presente actuación administrativa no existe prueba alguna que evidencie la comisión de un fraude en modalidad de conducta de Phishing u otra conducta de similares características debido a la ausencia de elementos probatorios que demuestren la materialización de dicha conducta a través de nuestro código corto 85668.<sup>4</sup> (Subrayado fuera de texto).*

*"De los resultados obtenidos producto de la revisión realizada en nuestras plataformas tecnológicas, podemos concluir que a través del código corto 85668 no pudieron haberse realizado las conductas de "Smishing y Phishing e intentos de fraude" que fueron imputadas a INFOBIP en la queja presentada por BANCOLOMBIA ante la CRC.<sup>5</sup> (Subrayado fuera de texto).*

*"De otro lado, consideramos oportuno destacar que una vez revisado en detalle el acervo probatorio no obra prueba alguna que evidencie la comisión de una típica conducta de Phishing, u otra conducta similar, dado que para que se configure dicha conducta se requiere -como mínimo- lo siguiente:*

- (i) La recepción de un mensaje inicial "aparentemente legal" pero que en realidad resulta ser un mensaje malintencionado encaminado a engañar al receptor para inducirlo a compartir información confidencial, tal como, contraseñas, tarjetas de crédito u otros instrumentos análogos a través de enlaces fraudulentos; y,*
- (ii) La materialización de la conducta, que consiste en hacer "click" en el enlace fraudulento que redirecciona a la víctima a un escenario virtual ilegal mediante el cual el delincuente se apropia ilegalmente de la información de la víctima, configurando así la conducta de Phishing.*

*Según lo antedicho, en la presente actuación administrativa no existe prueba alguna que evidencie la comisión de un fraude en modalidad de conducta de Phishing u otra conducta de similares características debido a la ausencia de elementos probatorios que demuestren la materialización de dicha conducta a través de nuestro código corto 8566<sup>6</sup> (Subrayado fuera de texto).*

Al respecto, la CRC considera importante recordarle a **INFOBIP** que, de conformidad con la legislación y regulación vigente, la administración de los recursos de identificación hace referencia a la planificación, la asignación, la aceptación de la devolución, la verificación del uso y la recuperación de los recursos que permiten garantizar la eficiencia en el uso de estos, así como, su disponibilidad en todo momento. Bajo este entendido, el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que la CRC puede, previa actuación administrativa, recuperar los códigos cortos asignados cuando, entre otras, estos presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.

Dado que la Comisión como autoridad administrativa se circunscribe a las funciones o facultades establecidas por el legislador, esta entidad debe verificar que el asignatario del recurso cumpla con los criterios de uso eficiente previstos en la regulación y que no incurra en ninguna de las causales de recuperación previamente establecidas. Si bien ninguna de las disposiciones legales que definen el alcance del actuar de la CRC o establecen sus funciones, incluye alguna relativa a la prevención o acción frente al delito, esto no significa que esta Comisión a través de su regulación, no busque minimizar los riesgos de ocurrencia de los delitos que se presentan sobre las redes y servicios de comunicaciones. No obstante, la Comisión aclara que no tiene facultades para determinar si una conducta constituye o no un delito a la luz de la legislación nacional vigente, por ello, una vez se tiene conocimiento sobre algún supuesto tipo de fraude sobre las redes y servicios de

<sup>4</sup> Radicado 2021817269

<sup>5</sup> Radicado 2020814132

<sup>6</sup> Radicado 2021811639

comunicaciones, lo pone en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En este sentido, la CRC rechaza todos los argumentos presentados por **INFOBIP**, tendientes a señalar que a la fecha no se encuentra probado que esa empresa haya cometido conductas "fraudulentas" o "delictivas" a través el código corto **85668**. Lo anterior, por cuanto a la CRC no le corresponde determinar si se presentó fraude o no a través de los recursos de identificación asignados a esa empresa, ni esta es una condición para que proceda su recuperación.

Conforme a la causal descrita en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC debe verificar de un lado, el uso para el cual le fueron asignados los códigos cortos a **INFOBIP** y, de otro, el uso dado a ese recurso por parte de esa empresa. Análisis que se desarrollará a continuación a partir de la información que obra en el expediente y las manifestaciones de **INFOBIP**.

Así, es necesario reiterar que **INFOBIP** parte del supuesto errado de que para que proceda la recuperación de los códigos cortos es necesario que la CRC determine la ocurrencia de actividades fraudulentas a través de estos. Sobre el particular, la CRC reitera que en el marco de sus funciones no le corresponde demostrar que el código corto "haya sido utilizado para actividades fraudulentas", de ahí que, tal como consta más adelante, la Comisión remita el expediente a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

### **3.2.2. Materialización de la causal de recuperación objeto de la actuación administrativa**

Habiendo precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que el Administrador de los Recursos de Identificación, esto es, la CRC, puede recuperar los códigos cortos para el envío de SMS y USSD asignados, si se configura una de las causales que se citan a continuación:

*"ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. 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:*

*(...)*

*6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.*

*(...)" (Destacado fuera de texto).*

En este sentido, como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque al parecer **INFOBIP** se encontraba utilizando el código corto **85668** de forma diferente al uso para el cual había sido asignado, de conformidad con la información aportada con ocasión al trámite surtido ante esta Comisión para la asignación correspondiente. A partir de lo anterior, la CRC procedió a iniciar una actuación administrativa por la presunta configuración de la causal precitada respecto del código corto mencionado, asignado a **INFOBIP** por lo que, corresponde a la Comisión verificar su efectiva configuración.

Dado que –se reitera- la causal de recuperación por la cual se inició la actuación administrativa es la establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC – reitera- debe contrastar el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación a **INFOBIP** y el uso dado al mismo por parte de la asignataria.

De esta manera, la CRC verificó que mediante radicado 201471055 del 8 de abril de 2014, **INFOBIP** le solicitó a la Comisión la asignación, entre otros, del código corto **85668**, de la siguiente manera:

**Tabla 1. Solicitud de asignación código corto 85668**

Radicado	Código	Descripción	Justificación	Integrador
201471055	85668	Comunicación referente a temas de mercadeo y publicidad y comunicación doble vía.	Infobip es un integrador de soluciones móviles <u>con clientes de industria de múltiples sectores</u> que realizan comunicación promocional de sus productos y servicios.	INFOBIP COLOMBIA S.A.S.

\*Elaboración de la CRC a partir del radicado 201471055

Revisada la solicitud mencionada, mediante la Resolución CRC 4457 de 2014<sup>7</sup>, esta Comisión resolvió asignarle a **INFOBIP**, entre otras, el código corto **85668**, bajo la modalidad "Gratuito para el Usuario" para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD.

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 y descripción del recurso presentada por parte del interesado -solicitante, es necesario señalar que el código corto mencionado fue asignado a **INFOBIP** en la modalidad gratuita para el usuario, entendiendo que los mismos se iban a utilizar para "*clientes de industria de múltiples sectores que realizan comunicación promocional de sus productos y servicios*" sobre "*temas de mercadeo y publicidad y comunicación doble vía*".

De conformidad con lo descrito, el código corto asignado a **INFOBIP** se utilizaría para el envío de mensajes sin costo a usuarios finales<sup>8</sup> y de forma bidireccional, en el marco de diferentes tipos de campañas o comunicaciones promocionales (comunicación empresarial, marketing e informativas) de sus clientes. De esta manera, no cualquier sujeto podía enviar mensajes o comunicaciones promocionales, resultaba necesario que el sujeto que enviara dicha información sobre sus productos y servicios fuera cliente de **INFOBIP**, o ese cliente estuviera autorizado por el legitimado para enviar mensajes a nombre de terceros. En el caso de una entidad financiera, era necesario **(i)** que la entidad financiera fuera cliente de **INFOBIP** o **(ii)** que esa entidad hubiera autorizado a un cliente de **INFOBIP** para enviar mensajes a su nombre.

Para efectos de determinar si el código corto objeto de discusión se enmarca en la justificación presentada al momento de su asignación y, en consecuencia, si cumple la finalidad o el propósito para el cual fue otorgado, resulta necesario validar el uso dado por el asignatario a ese recurso de identificación. Al respecto, la CRC trae a colación las manifestaciones de **Bancolombia S.A.**, incorporadas al expediente mediante el auto de pruebas correspondiente:

✓ **Radicado 2020811345 del 29 de septiembre de 2020**

En este radicado, **Bancolombia S.A.** señaló lo siguiente "*Remito a ustedes este requerimiento para que gestionen con quien responda, buscando resolver en los tiempos y condiciones que establece el Régimen de Protección a usuarios, actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se adjuntan a este correo en formato Excel, éstos no solo infringen el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros. Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin de que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido*" (Destacado fuera de texto).

✓ **Radicado 2020809827 del 28 de agosto de 2020**

<sup>7</sup> "Por la cual se asignan seis (6) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD a la empresa INFOBIP COLOMBIA S.A.S."

<sup>8</sup> Modalidad gratuito para el usuario.



En este radicado, **Bancolombia S.A.** señaló lo siguiente *"Remito a ustedes este requerimiento para que gestionen con quien responda, para que la misma sea resulta (SIC) en los tiempo (SIC) y condiciones que establece el Régimen de Protección a usuarios, actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se adjuntan a este correo en **formato Excel**, no solo infringe el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros. **se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin de que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido"***

De las comunicaciones mencionadas, es evidente que **Bancolombia S.A. NO** es cliente de **INFOBIP** y en ningún momento autorizó el envío de mensajes a través del código corto objeto de discusión. Dicha entidad financiera es enfática en señalar lo siguiente *"Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin de que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido"*.

Así las cosas, la CRC considera pertinente precisar que **Bancolombia S.A.** como único interesado en que sus clientes estén informados sobre sus productos y servicios, sería el único sujeto legitimado para enviarle SMS a sus usuarios ya sea directamente, o a través de terceros que contrate y/o cuenten con la autorización para ello, como sería el caso –por ejemplo- de las casas de cobranzas o casas de publicidad que suscriben contratos con dicha entidad financiera, para el envío de información.

A pesar de lo anterior, en el presente caso, **Bancolombia S.A.** señaló expresamente que en ningún momento había brindado autorización para enviar mensajes a su nombre a través del código corto en cuestión.

Ahora bien, no debe perderse de vista que en ningún momento **INFOBIP** acreditó que **Bancolombia S.A.** fuera su cliente o cliente de alguno de sus clientes. Respecto de la comunicación de **Bancolombia S.A.** del 28 de agosto de 2020, **INFOBIP** señaló lo siguiente: *"La citada queja no brinda más información ni ofrece detalles respecto de la descripción de las supuestas conductas de "Smishing y Phishing" y "estafas fraudulentas", en otras palabras, no explica en qué consistieron dichas conductas ni cómo pudieron haberse configurado o cuáles fueron las actividades y modalidades de "Smishing y Phishing" que supuestamente fueron usadas para defraudar a terceros. La referida comunicación tampoco expone cuáles, ni de qué forma se podrían haber instrumentado los "ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia" a través de nuestro código corto 85668. En la referida queja no se dieron más detalles, ni se explicó en qué consistió el uso indebido o fraudulento, tampoco se explicó las URL que papel jugaron en las "supuestas" actividades de Smishing y Phishing denunciadas."*

Aunado a lo anterior, frente al radicado del 29 de septiembre de 2020, esa empresa señaló que la comunicación era borrosa, pero -a pesar de esto- reiteró las manifestaciones realizadas y ya mencionadas para el radicado de agosto del mismo año. No obstante, la CRC considera pertinente indicar que, en noviembre de 2020, tal como consta en el acápite correspondiente, **INFOBIP** si se pronunció sobre las dos (2) comunicaciones aportadas por **Bancolombia S.A.** Al margen de esta discusión- de si la comunicación era borrosa o no-, lo cierto es que **INFOBIP** se limitó a cuestionar la presunta existencia de conductas fraudulentas o de smishing o phishing, en sus diferentes escritos, y no acreditó que el uso del código corto correspondiera al uso para el cual había sido asignado por esta Comisión.

Ahora bien, debe precisarse en todo caso que, mediante comunicación de diciembre de 2021, **INFOBIP** señaló que los mensajes a nombre de **Bancolombia S.A.** si se habían remitido, así *"Una vez concluida la búsqueda realizada en las plataformas de Infobip, conforme a las fechas, especificaciones y detalles relacionados con el código corto 85668, se pudo verificar que **hubo tráfico menor** relacionado con dichas palabras."*

De conformidad con todo lo anterior, para la CRC no hay duda de que **(i) Bancolombia S.A.** no era cliente de **INFOBIP** o de algunos de sus clientes. **(ii)** A través del código corto mencionado se enviaron mensajes a nombre de **Bancolombia S.A.**, por lo que NO se cumple la finalidad para la cual fue otorgado el código corto, que era – como ya se mencionó- enviar información sobre los clientes, por lo que se encuentra configurada la causal objeto de la actuación administrativa y se procederá a recuperar el código corto **85668**.

De esta manera, para la CRC no hay duda de que se configuró la causal de recuperación descrita en el numeral 6.4.3.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que señala lo siguiente *“Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados”*.

Respecto de los mensajes que hacían referencia a Netflix, la CRC señala que **INFOBIP** tampoco acreditó que dicha empresa fuera su cliente o clientes de sus clientes. Simplemente indicó que no se habían enviado con la referencia de la usuaria. Sin embargo, y dado que no existe una manifestación de Netflix para señalar que no había autorizado los mensajes presuntamente remitidos, la CRC no fundamenta su decisión en que Netflix no era su cliente. Como se observa la decisión se sustenta en lo probado en el expediente respecto de **Bancolombia S.A.**

Al respecto, se recuerda que los asignatarios de los recursos de identificación tienen diferentes obligaciones a su cargo. No solo deben implementar los códigos cortos en un periodo en específico, sino que deben asegurarse del buen funcionamiento y uso adecuado de este recurso escaso. En este sentido, la CRC reitera que el asignatario –conforme a la regulación<sup>9</sup> es el responsable por el uso dado a los códigos cortos asignados, por lo que, le corresponde adoptar las medidas necesarias para el uso adecuado de ese recurso de identificación escaso.

Ser un PCA o Integrador Tecnológico, el cual provee la plataforma, entre su cliente y el PRST a través del cual se hace el envío del SMS propiamente dicho, 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 de identificación.

### **3.2.3. De los demás argumentos presentados por INFOBIP**

Si bien, **INFOBIP** señaló que había establecido diferentes controles para minimizar o eliminar situaciones como las ocurridas, lo cierto es que dichos controles no demuestran – en ningún caso – que el uso del código corto se hiciera conforme a lo autorizado por la Comisión. No puede perderse de vista que en el expediente obran pruebas que permiten concluir que el uso de dicho recurso de identificación no se hacía conforme había sido asignado: se remitían mensajes a nombre de una entidad financiera que no era cliente de **INFOBIP** ni de sus clientes.

**INFOBIP** se centró en cuestionar la existencia o no de una conducta fraudulenta, a tal punto que de las comunicaciones de **Bancolombia S.A.** únicamente resaltó la referencia a presuntos fraudes, estafas o actividades de smishing o phishing, omitiendo la manifestación clara y expresa de **Bancolombia S.A.** de no haber autorizado el envío de mensajes a través del código corto en cuestión. Independientemente de la cantidad de incidentes ocurridos, se reitera que se constató que se remitían mensajes a nombre de sujetos que no eran clientes de **INFOBIP** ni de algunos de sus clientes.

Aunado a lo anterior, si bien **INFOBIP** manifestó que el código corto se usaba conforme a lo asignado, sin embargo, dicha afirmación en ningún momento fue probada. Dicha empresa no logró probar que **Bancolombia S.A.** era cliente suyo o cliente de alguno de sus clientes, y tampoco desvirtuó que los mensajes remitidos a nombre de esa entidad financiera hubieran sido desvirtuados. Aún cuando le asistía la carga de probar o desvirtuar lo planteado por **Bancolombia S.A.**

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, y conforme a la justificación descrita, en las comunicaciones que dieron lugar a su asignación por parte de la CRC.

Por todo lo anterior, esta Comisión rechaza los argumentos planteados.

### **3.3. Respecto 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 la Delegatura para la Protección de

<sup>9</sup> Resolución CRC 5050 de 2016

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 CPACA remitirá la presente resolución, así como el expediente administrativo correspondiente a dicha 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 del código corto que se recupera, 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 el presente caso, **INFOBIP** envió la relación de los presuntos clientes que enviaban mensajes de texto con contenido diferente al autorizado.

En virtud de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Recuperar el código corto **85668** para la Provisión de Contenidos y Aplicaciones a través de SMS/USSD que había sido asignado a **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.**

**ARTÍCULO 2.** Asignar el estado de "Reservado" al código corto recuperado 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.

**ARTÍCULO 5.** Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.** o a quién haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los **14 días del mes de julio de 2022**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANDRÉS JULIÁN FARÍAS FORERO**  
Coordinador (E) de Relaciónamiento con Agentes