



RESOLUCIÓN No. **6883** DE 2022

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022"*

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, 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,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar el código corto 87304 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD que había sido asignado a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, debido a que se habían configurado las causales establecidas en los numerales 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La Resolución CRC 6632 de 2022 fue notificada electrónicamente el 16 de mayo del mismo año, y, por lo tanto, el término para presentar el recurso de reposición correspondiente vencía el 31 de mayo de 2022. El 31 de mayo de 2022, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022807812, **COLOMBIA MÓVIL** interpuso un recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la resolución mencionada.

2. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS

2.1. RECURSO DE REPOSICIÓN

La procedencia del recurso de reposición, debe ser analizada por esta Comisión a la luz de lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA, en virtud de los cuales, dicho recurso debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el caso concreto, se tiene que el recurso presentado por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con los requisitos precitados, toda vez que: **(i)** El recurso fue interpuesto por la apoderada general; **(ii)** La recurrente presentó dentro del término legal la impugnación en contra del acto administrativo, puesto que, tal como se mencionó, la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, fue notificada

personalmente el 16 de mayo de 2022 y el recurso de referencia fue presentado el 31 de mayo del mismo año, es decir, al décimo día hábil siguiente a la notificación; **(iii)** Contiene la expresión concreta de los motivos de inconformidad; **(iv)** Aporta las pruebas que pretende hacer valer y, **(v)** Indica el nombre y la dirección del recurrente.

Con fundamento en lo anterior, el recurso presentado por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con todos los requisitos de ley. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y la Comisión procederá a su estudio de fondo.

2.2. RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el artículo 74 del CPACA, por regla general, contra los actos administrativos definitivos procede el recurso de apelación ante el inmediato superior administrativo, sin embargo, la misma norma contempla que: *"No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos."*

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisa que la CRC como unidad administrativa especial del orden nacional, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y con personería jurídica, la cual forma parte del sector administrativo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los términos del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, no cuenta con un superior jerárquico que ejerza control sobre las decisiones que adopte en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, no debe perderse de vista que mediante el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se delegó en el funcionario que hiciera las veces de 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.

En ese sentido, no procede el recurso de apelación en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA, y así será señalado en el resuelve de este acto administrativo.

3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

COLOMBIA MÓVIL presentó la exposición de los antecedentes del caso, para posteriormente, señalar que las acciones tomadas por este operador una vez fue notificado del presunto ataque de *phishing* vía SMS a través del código corto 87304.

Así mismo, **COLOMBIA MÓVIL** afirmó que en su calidad de Proveedor de Contenidos y Aplicaciones -PCA- de manera inmediata procedió a requerir a SINCH, en su calidad de integrador tecnológico para que evaluará la utilización indebida del código corto en comento, teniendo en cuenta que existe un acuerdo de acceso entre las partes en comento que precisan que el control y uso responsable de los códigos cortos que busca prevenir y mitigar situaciones de fraude. El PCA señaló que, tan pronto SINCH tuvo conocimiento de la situación, generó en su plataforma la restricción de contenido similar a la tipología del mensaje y realizó filtros y restricciones al contenido con características de tipo inapropiado. De otra parte, **COLOMBIA MÓVIL** señaló que había establecido acuerdos sobre las buenas prácticas de uso de los recursos de identificación y las conductas antifraude.

En concordancia con lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL** mencionó que no había sido posible identificar el origen del envío de los mensajes ni el contenido de estos, teniendo en cuenta las restricciones sobre protección de datos, por lo cual, no fue posible remitir mayores detalles técnicos a la CRC sobre el envío de los mensajes objeto de la actuación administrativa. El PCA advirtió que la intervención en los contenidos de los mensajes podría llevar a la vulneración de derechos superiores como el de desconocer el precepto constitucional de la inviolabilidad de las comunicaciones.

Por otra parte, **COLOMBIA MÓVIL** indica que, en atención a la comunicación con radicado 2021515082, a través de la cual la CRC le solicitó el bloqueo de ciertos enlaces relacionados en la comunicación en referencia, estudió la posibilidad de dar cumplimiento a lo solicitado. Sin embargo, encontró que no era técnicamente posible reducir el bloqueo únicamente a esas URL, sin que, se generara el bloqueo **completo del dominio**, situación que fue informada a la CRC mediante

radicado 2021705803 del 11 de agosto del 2021, sin que a la fecha se haya recibido respuesta de la CRC.

El PCA resaltó que implementó todas las medidas necesarias para detener y evitar los ataques de phishing a través del código corto 87304 obrando con diligencia, y procedió a bloquear el código en mencionado al cliente que lo tenía asignado. Además, subrayó que, **COLOMBIA MÓVIL** conocía sus obligaciones como PCA, sin embargo, dentro de su modelo de negocios realiza acuerdos B2B, que en consideración de **COLOMBIA MÓVIL** no se encuentra prohibida por la regulación vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL** solicitó modificar la decisión tomada en la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, por lo tanto, que se le permita conservar el código corto 87304. No remite pruebas adicionales a hacer valer en el proceso.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Sea lo primero señalar que, el recurso de reposición constituye un medio jurídico mediante el cual la parte interesada controvierte los actos administrativos que ponen fin a las mismas, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque¹.

Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que "(...) *se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)*"².

Conforme con lo anterior, esta Comisión procede a realizar el análisis del contenido de la decisión adoptada mediante Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, con fundamento en lo alegado por la recurrente. Así, mediante el precitado acto administrativo, la CRC encontró probadas las causales establecidas en los numerales 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, a saber:

"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:

6.4.3.2.1. Cuando el asignatario incumpla alguna de 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 V
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 razón a que, del análisis del material probatorio obrante en el expediente, se evidenció que al contrastar el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación con el uso dado al mismo por parte del recurrente, este se estaba utilizando de forma diferente a lo asignado, como se cita:

*"a través del código corto sólo se podían enviar mensajes de "Notificación de cobros y eventos", y que el cliente del asignatario sería "CORTES GAMBOA SAS". No obstante, lo que se concluye del análisis material probatorio que obra en el expediente, es que **COLOMBIA MÓVIL** no estaba "notifica[ndo] de cobros y eventos" de su cliente "CORTES GAMBOA SAS", ya que los mensajes que se estaban enviando a través del código corto, eran mensajes a nombre de la CRC, frente a los cuales no se había otorgado ninguna autorización."*

¹ López Blanco, Hernán F. "Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano", Tomo I, Novena Edición, Bogotá -Colombia, 2005. p 749. "Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver."

² Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

Al respecto, el ahora recurrente no se pronunció en el sentido de desvirtuar lo probado en el acto administrativo impugnado, ni presentó material probatorio que llevarán a esta Comisión a concluir algo diferente. Por lo tanto, la Comisión reitera que la causal de recuperación 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, se encuentra comprobada.

Adicional a lo anterior, como fue manifestado en la parte considerativa de la resolución impugnada, **COLOMBIA MÓVIL** no estaba cumpliendo las obligaciones como asignatario del código corto, en su condición de PCA, por cuanto, la generación del mensaje y la consolidación está siendo efectuada por SINCH, como se cita: "*Si bien, **COLOMBIA MÓVIL** se presenta como un PCA, lo cierto es que, de la descripción que hace, simplemente actúa como un agente de tránsito del tráfico, a tal punto que señala que cuando conoció la actuación administrativa, remitió la misma a SINCH "quien es el cliente corporativo de CM, para evaluar la utilización indebida del código corto, de acuerdo con las obligaciones contenidas en el acuerdo de acceso, que precisan, el control y uso responsable de los códigos cortos, cuya finalidad es prevenir y mitigar situaciones de fraude".*

Esa afirmación sobre el rol en el que actúa **COLOMBIA MÓVIL** es reiterativa en el recurso de reposición presentado, quien afirma que: "*teniendo en cuenta que CM actúa como PCA, de manera inmediata procedió a escalar el caso con SINCH (agregador internacional de mensajes) en calidad de integrador Tecnológico de SMS que se encarga de captar todo el tráfico internacional, actuando como Gateway SMS, con el objeto de utilizar el código corto para la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones, quien es el cliente corporativo de CM(...)"(SFT)*

Así las cosas, y sin que el recurrente allegara material probatorio para controvertir la materialización de las causales de recuperación, esta Comisión tiene por probado que **COLOMBIA MÓVIL** no estaba ejerciendo como Proveedor de Contenidos y Aplicaciones -PCA, al estar desconociendo su responsabilidad directa como agente encargado de la producción, generación o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones como lo establece la Resolución CRC 5050 de 2016, y por lo tanto, no hace uso del código corto recuperado conforme fue asignado. De ahí que no hay duda de la configuración de la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.1 del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, se encuentra comprobada.

Conforme a lo dispuesto en la regulación, se reitera el PCA es el responsable directo por la consolidación, producción y generación de contenidos y aplicación, según consta en el acápite de definiciones. Adicionalmente, debe recordarse que los PRST únicamente pueden ser asignatarios de códigos cortos en su condición de PCA.

Por otro lado, frente al argumento sobre que la intervención en los contenidos de los mensajes podría llevar a la vulneración de derechos superiores como el de desconocer el precepto constitucional de la inviolabilidad de las comunicaciones, esta Comisión manifiesta que, en efecto, mediante el artículo 15 superior se garantiza que la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables, y que estas sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley, por lo cual, la CRC, en observancia de la precitada garantía constitucional, en ninguno de sus requerimientos o comunicaciones exigió ni exige que se valide el contenido de los mensajes, simplemente, en su calidad de administrador del uso de los recursos de identificación, ejerce las facultades legalmente atribuidas. De esta manera, la Comisión inició una actuación administrativa a través de la cual se garantizó en todo momento los derechos al debido proceso de **COLOMBIA MÓVIL**, para constatar que el uso del código corto se haga conforme a lo asignado, en este caso, que **COLOMBIA MÓVIL** sea el responsable de la producción, generación y consolidación de contenidos, como PCA asignatario del código corto.

A partir del análisis realizado por la CRC, se verificó que **COLOMBIA MÓVIL** no actuaba como PCA, siendo esta la autorización que se brindó para el uso del código corto objeto de recuperación. Es así, como ya fue mencionado, la CRC no le solicitó al recurrente que realizara acción alguna en contra de alguna garantía constitucional, simplemente verificó que hiciera uso del código corto conforme había sido asignado.

Por otro lado, con relación a la afirmación de **COLOMBIA MÓVIL** de que, a la fecha no se ha tenido respuesta a la comunicación que fue remitida a la CRC mediante radicado 2021705803 del 11 de agosto del 2021, es preciso señalar que en la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, en

específico en el título 3.4. "DE LAS SOLICITUDES DE COLOMBIA MÓVIL SOBRE LOS NÚMEROS DE LAS LÍNEAS Y LA AUTORIZACIÓN DEL BLOQUEO TOTAL DE DOMINIOS", esta Comisión se pronunció al respecto. En todo caso, se aclara que la discusión y la recuperación no se generó por falta de bloqueo de las URL contenidas en los mensajes remitidos a los usuarios, la recuperación se materializó por haber constatado que no se utilizaba el código corto conforme había sido asignado.

Finalmente, sobre que el PCA implementó todas las medidas necesarias para detener y evitar los ataques de phishing a través del código corto 87304 obrando con diligencia, es preciso señalar que como quedó consignado en el expediente, la Comisión tiene conocimiento que **COLOMBIA MÓVIL** adoptó medidas posteriores a la materialización de las causales de recuperación establecidas en los numerales 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. En consecuencia, no se configuró ninguna eximente de responsabilidad en el actuar de **COLOMBIA MÓVIL**, en cambio, se evidenció que el código corto fue utilizado de forma diferente o contraria para la cual había sido asignado y, por lo tanto, implementó medidas ulteriores a la consolidación de las causales precitadas de recuperación de códigos cortos.

Por lo anterior, dado que la decisión contenida en la Resolución recurrida se ajusta a la normatividad vigente que regula la materia, la CRC no modificará la decisión.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **COLOMBIA MÓVIL COLOMBIA S.A.S. E.S.P.** contra la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022.

ARTÍCULO 2. No reponer la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes el acto administrativo recurrido.

ARTÍCULO 3. Declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 6632 del 16 de mayo de 2022.

ARTÍCULO 4. Notificar la presente resolución al representante legal de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ANDRÉS JULIÁN FARIAS FORERO
Coordinador (E) de Relaciónamiento con Agentes