



RESOLUCIÓN No. **6924** DE 2022

*"Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones que había sido asignado a **AXESNET S.A.S. BIC.**"*

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

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

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante radicado 2020815054 del 14 de diciembre de 2020, **Bancolombia S.A.** le informó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), que a través del código corto **899945** asignado a **AXESNET S.A.S. BIC.**, en adelante **AXESNET**, se estaban enviando mensajes a sus usuarios, así: *"(...) actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se anexan a continuación, 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 que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido."*

Analizada la información aportada por el usuario del servicio de comunicaciones, la CRC identificó que el código corto en comento había sido asignado a **AXESNET**, mediante la Resolución CRC 5136 del 3 de mayo de 2017, bajo la modalidad *"Gratis para el Usuario"*. Dicha asignación se sustentó en la solicitud presentada bajo el radicado 2017730426.

Adicionalmente, mediante comunicación con radicado 2021512026 del 22 de junio de 2021, la Coordinadora de Relacionamiento con Agentes de la CRC, en ejercicio de las funciones de Administrador de los Recursos de Identificación inició una actuación administrativa para recuperar el código corto mencionado, por presuntamente haberse configurado las causales de recuperación dispuestas 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. Los numerales en cita disponen lo siguiente: *"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 VI" y "6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados. (...)".

Dicho acto administrativo fue comunicado a **AXESNET**, a través de correo electrónico del 22 de junio de 2021, para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir de su comunicación, formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba dando a los recursos de identificación asignados. Transcurrido el término otorgado, la Comisión no recibió pronunciamiento por parte de **AXESNET**.

El 3 de septiembre de 2021, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2021517759, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1.1.8.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la Comisión requirió a **AXESNET** para remitiera información adicional sobre el uso del código corto objeto de la actuación administrativa, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de su comunicación.

Mediante radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021, **AXESNET** dio respuesta a la solicitud de información efectuada por la CRC.

El 30 de marzo de 2022, mediante radicado 2022508632, la CRC profirió un auto de pruebas¹, a través del cual se decretaron pruebas de oficio. Así, entre otras, se incorporó como prueba a la actuación administrativa la comunicación y anexos allegados por **AXESNET** mediante el radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021. Este acto administrativo fue comunicado a **AXESNET**, a través de correo electrónico del 30 de marzo de 2022.

El 18 de abril de 2022 mediante radicado 2022805270, **AXESNET** dio respuesta en término de la solicitud de información adicional requerida en el auto de pruebas.

2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR AXESNET

2.1. Radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021

En respuesta a la solicitud de información, **AXESNET** manifestó que siempre usa los códigos cortos de acuerdo con el marco legal, "asignándolos" a sus clientes para que, a través de la plataforma dispuesta por esa empresa, esos clientes puedan enviar los mensajes a usuarios finales siempre bajo su responsabilidad. Indicó que esos mensajes pueden ser recordatorios, mensajes promocionales o mensajes transaccionales, dependiendo de la condición y naturaleza de negocio del cliente.

AXESNET informó que a través del código corto objeto de la actuación administrativa, se tienen configurados tres (3) clientes, precisando que el primero de ellos se encuentra inactivo.

CLIENT_ID	NAME	LOGO	IP_REGEX	STATUS	ENABLED	EMAIL
1465	OLIMPICA_S_A_Doble_Via	NULL	NULL	0	1	jose.malpica@aldeamo.com
2758	Colsubsidio_899945	NULL	NULL	1	1	gineth.canon@colsubsidio.com
2946	tmtek.net	NULL	NULL	1	1	albertocabrales@tmtek.net

Fuente: Radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021

Además, **AXESNET** incluyó en su respuesta la descripción del funcionamiento de su plataforma para el envío de mensajes de texto a través del código corto objeto de discusión, indicando que sus clientes "pueden realizar el envío de sus mensajes haciendo uso de nuestra plataforma web o mediante integración a través de canales como SMPP y REST API. Posteriormente dichos mensajes son procesados por los componentes internos de Aldeamo, en donde se asigna el código corto previamente asignado a cada cliente. Con esta información, se procede a enviar al operador el mensaje a través de una conexión cifrada (VPN), por lo general haciendo uso del protocolo SMPP." Para ilustrar lo anterior, **AXESNET** presentó un diagrama.

¹ "AUTO QUE DECRETA PRUEBAS DENTRO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE RECUPERACIÓN DE UN CÓDIGO CORTO ASIGNADO A AXESNET S.A.S. BIC.

AXESNET reiteró que tiene con sus clientes una relación contractual que les permite hacer uso directo de su plataforma, *"asignándoles uno o varios códigos cortos, para que de forma directa envíen a sus usuarios notificaciones vía SMS"*. Así mismo, indicó que en algunos casos se les permite subcontratar los servicios a clientes de ellos, en calidad de distribuidores de **AXESNET**. También precisó que mantiene con sus clientes una relación contractual en la que ellos son los responsables por hacer un buen uso de la plataforma y de los códigos cortos, teniendo la obligación de obtener las autorizaciones expresas de los clientes finales.

La asignataria informó que no existe ninguna relación de carácter contractual, legal o comercial entre **AXESNET** y **Bancolombia S.A.**, pero precisó que, debido a su modelo de negocio, terceros pueden adquirir *"bolsas de mensajes"* existiendo la posibilidad de que *"personas y/o bandas delincuenciales que hagan uso de esos mensajes para fines delictivos lo cual se escapa de nuestro control y por lo tanto no puede endilgársenos responsabilidad alguna por ese hecho."*

Respecto de los procedimientos implementados para la detección de mensajes similares a los que dieron origen a la actuación administrativa de recuperación, **AXESNET** precisó que cuenta con un equipo NOC, que se encarga de monitorear el estado y tráfico a través de sus sistemas. Indicó que cuando se detecta o reporta alguna eventualidad, la asignataria procede a comunicarse con el cliente respectivo con el fin de aclarar el caso y tomar las medidas requeridas, que incluso pueden abarcar la suspensión del servicio.

Finalmente, **AXESNET** reiteró que no tiene reportes relacionados con el uso indebido a través del código corto **899945**.

Para soportar sus afirmaciones, dicha empresa allegó copia del modelo de contrato de prestación de servicios de mensajería que suscribe con sus clientes.

2.2. Radicado 2022805270 del 18 de abril de 2022

AXESNET se pronunció sobre el decreto de pruebas, señalando que su objeto social. A su vez, esa empresa reiteró que celebra con sus clientes un contrato de prestación de servicios en donde se precisan los derechos y obligaciones de las partes, para lo cual, según informó, **AXESNET** hace uso de las bases de datos que cada cliente pone a su disposición (siempre bajo la cuenta y riesgo del cliente). De otra parte, aclaró que **AXESNET** es licenciataria para el uso de la marca *"ALDEAMO"*, a través de la cual realiza la comercialización de sus productos y servicios en Colombia y otros países de Latinoamérica.

Dicha empresa indicó que actúa como integrador tecnológico por cuanto es responsable de proveer la infraestructura de conexión y soporte entre los PRST y los PCA. En tal sentido, precisó que *"las bases de datos con las que desarrollamos y ejecutamos nuestros servicios son de propiedad de cada uno de los clientes con los que suscribimos el respectivo contrato y son ellos los responsables de obtener las autorizaciones de los titulares de dichas bases de datos por lo que nosotros actuamos en tal condición por cuenta y riesgo de estos"*.

AXESNET precisó el alcance de la expresión *"asignar"* indicando que la misma no hace referencia a un eventual traslado que le haría la compañía a un cliente del código corto previamente asignado por la CRC, sino que este corresponde a la habilitación que, en el marco de un contrato previamente suscrito con el cliente, se le *"otorga"* a este para que, a través de ese código, gestione el uso de mensajes de texto y tenga control sobre los mismos.

Respecto al modelo de negocio que permite la adquisición de bolsas de mensajes, **AXESNET** describió que este consiste en que, a cambio de una contraprestación económica previamente acordada, esa empresa entrega al cliente el acceso a una plataforma para que, a través de ella, envíe un número limitado de mensajes en función del precio y del plazo acordado. Para ilustrar el modelo de negocio, **AXESNET** trae a colación algunas cláusulas contractuales establecidas con sus clientes, en las cuales incluye las siguientes obligaciones:

"Son obligaciones de EL CLIENTE, respecto de la individualización de los usuarios para recibir mensajes y las características del servicio de mensajería:

a). Hacer solamente el envío de SMS, email, voz y chat bots a registros de destinatarios que han manifestado de manera expresa y por escrito a EL CLIENTE su intención y autorización para recibir los SMS, email, voz y chat bots generados por EL CLIENTE. Los registros correspondientes a las

autorizaciones de los destinatarios de SMS, email, voz y chat bots pueden ser solicitados por AXESNET S.A.S BIC antes o en cualquier momento durante la ejecución del presente contrato. AXESNET S.A.S BIC podrá solicitar a EL CLIENTE prueba de la autorización de uno o más números de los usuarios móviles al que se le hayan enviado mensajes, email, voz y chat bots en caso de existir reclamos por parte de tales usuarios.

b). Realizar el envío de información al usuario móvil, sin costo para éste.

c). Realizar el envío de los mensajes, email, voz y chat bots de acuerdo a la regulación vigente que decreta envíos entre las 8:00 am y 8:00 pm. En caso de que EL CLIENTE requiera horarios adicionales, fuera de esta franja horaria, deberá solicitarlos a AXESNET S.A.S BIC, quien tendrá la potestad de habilitarlos una vez EL CLIENTE cumpla con la documentación específica y solicitada.

d) EL CLIENTE es para todos los efectos el responsable frente a AXESNET S.A.S BIC de los envíos SMS, email, voz y chat bots que AXESNET S.A.S BIC ejecute por orden de EL CLIENTE y del cumplimiento de las disposiciones establecidas en este contrato y sus anexos."

Sobre la verificación de identidad de sus clientes, la empresa asignataria informó que su sistema de gestión exige los documentos de constitución legal de estos para el inicio de la provisión de sus servicios, además, indicó que **AXESNET** tiene contratada una plataforma que revisa el perfil de cada cliente con el objeto de verificar que la información suministrada sea real. También, señaló que sus clientes deben garantizar que cuentan con la autorización previa y expresa del titular de la base de datos para poder remitir los mensajes de texto.

Respecto de la autorización de **Bancolombia S.A.**, la asignataria señaló lo siguiente: *"Actualmente Axesnet no tiene ningún contrato suscrito con Bancolombia por tal razón no podemos remitir ningún tipo de autorización de parte de esta institución financiera. Ahora bien es necesario aclarar que el mensaje enviado por el código 899945 es un mensaje fraudulento que busca hacer levantamiento de datos. Quienes lo enviaron no tienen ninguna [sic] relación de ninguna naturaleza con Axesnet SAS y mucho menos autorización alguna para hacer uso del código atrás indicado. Se trata de una gestión ajena a nuestro control y por supuesto ilícita pues a través de la suplantación generan este tipo de mensajes."*

AXESNET relacionó la información correspondiente al cliente que envió mensajes de texto, a través del código corto 899945 el día 2 de diciembre de 2020, fecha en la cual se reportó el tráfico de mensajes por parte **Bancolombia S.A.**

Aunado a lo anterior, **AXESNET** informó que procedió a bloquear al cliente y le entregó un comunicado en donde le recordó las obligaciones contractuales asumidas, las posibles sanciones derivadas del incumplimiento contractual y le solicitó adoptar las medidas conducentes a evitar la repetición de situaciones similares.

Finalmente, **AXESNET** presentó una relación de las acciones que adelantaba cuando se presenta una situación como la descrita en la actuación administrativa, así: *"1. Identificar el cliente que está enviando los mensajes o contenido no autorizado. 2. Bloqueo inmediato del usuario que está generando este contenido. 3. Informar al cliente con copia al gerente de cuenta el bloqueo del tráfico. 4. Se recepciona y verifica documentación y evidencia por parte del cliente. 5. Aprobación o solicitud de información adicional para el desbloqueo del cliente 6. Se envía notificación del desbloqueo vía correo electrónico 7. Se envía respuesta formal al usuario que radicó la solicitud o reclamo."*

AXESNET no aportó ningún documento que soportara sus afirmaciones.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. COMPETENCIA

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 y al dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-.

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 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 2016². 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 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 Relacionamiento con Agentes, las funciones del Administrador de los Recursos de Identificación, incluidas la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de todos los recursos de identificación bajo la responsabilidad de la CRC.

3.2. MATERIALIZACIÓN DE LAS CAUSALES DE RECUPERACIÓN OBJETO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

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, la CRC, puede recuperar los códigos cortos para 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*

² Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones

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 VI.

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, esta actuación se inició porque mediante el radicado 2020815054 del 14 de diciembre de 2020, **Bancolombia S.A.** le informó a la CRC, que a través del código corto **899945** se estaban enviando mensajes a sus usuarios, así: “(...) actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se anexan a continuación, 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 que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido.”

A partir de lo anterior, la CRC procedió a iniciar una actuación administrativa por la presunta configuración de las causales precitadas respecto del código corto **899945** asignado a **AXESNET** mediante la Resolución CRC 5136 del 3 de mayo de 2017, bajo la modalidad “*Gratuito para el Usuario*”.

Por lo anterior, corresponde a la Comisión verificar la efectiva configuración de estas.

3.2.1. DE 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

Dado que una de las causales por las cuales 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 debe contrastar el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación y el uso dado al mismo por parte de **AXESNET**.

De esta manera, la CRC procedió a verificar que mediante radicado 2017730426 del 25 de abril de 2017, **AXESNET**, a través de la solicitud de asignación del código corto objeto de análisis, manifestó que dicho recurso de identificación se utilizaría para el “*Envío de SMS como core del negocio de Axesnet*” y que la justificación fue: “*Se requiere nuevo SC por el ingreso y requerimientos de nuevos servicios*”, como se relaciona a continuación:

RADICADO	CÓDIGO CORTO SOLICITADO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
2017730426	899945	Gratuito para el usuario	Envío de SMS como core del negocio de Axesnet	Se requiere nuevo SC por el ingreso y requerimientos de nuevos servicios

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 2017730426.

Teniendo en cuenta lo informado por **AXESNET** en su solicitud de asignación, mediante Resolución CRC 5136 del 3 de mayo de 2017³, la CRC le asignó, entre otros, el código corto **899945** para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USDD bajo la modalidad de “*Gratuito para el usuario*”. Sobre esta información, para la CRC es preciso resaltar, por un lado, la calidad en la que actúa **AXESNET** y las responsabilidades a su cargo y, por otro lado, el uso específico para el cual fue asignado el código corto a **AXESNET**.

En primer lugar, debe señalarse que conforme a la regulación vigente para el año 2017, la CRC procedió a asignarle a **AXESNET** el código corto objeto de la actuación administrativa, en su calidad de integrador tecnológico. De esta manera, como integrador tecnológico, y según la definición

³ “Por la cual se asignan doce (12) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USDD a la empresa “AXESNET S.A.S.”

establecida en la Resolución CRC 5050 de 2016, **AXESNET** 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, son los clientes de la asignataria los que generan, producen y consolidan los mensajes de texto los cuales se deben circunscribir a sus servicios, no obstante, el asignatario del recurso de identificación no se exime de cumplir las obligaciones a su cargo, ni los criterios de uso eficiente dispuestos para tal fin.

En segundo lugar, para conocer el uso dado al código corto por parte del asignatario, esta Comisión considera pertinente traer a colación la información aportada por **AXESNET** en desarrollo de la actuación administrativa, específicamente lo señalado a continuación:

- *"En relación con el tema puntual con BANCOLOMBIA, en efecto nuestra compañía no tiene ninguna relación de carácter contractual, legal o comercial con ellos, y por ende, nosotros no enviamos mensajes a su nombre ni por instrucción de ellos."*⁴ (Destacado fuera de texto).
- *"Con nuestros clientes tenemos una relación contractual que les permite a la mayoría hacer uso directo de nuestra plataforma, asignándoles uno o varios códigos cortos, para que de forma directa envíen a sus usuarios notificaciones vía SMS. Así mismo en algunos casos se les permite subcontratar los servicios a clientes de ellos, convirtiéndose en un distribuidor nuestro."*⁵
- *"todas las bases de datos que se procesen o generen a partir de la ejecución del presente contrato serán de propiedad exclusiva de EL CLIENTE. En ese sentido, EL CLIENTE será el responsable del tratamiento de los datos personales y deberá dar cumplimiento a las normas previstas en la Ley 1581 de 2012 y al Decreto 1377 de 2013, o a las normas que las derogan, modifiquen o sustituyan."*⁶.

Adicional a lo anterior, revisado el modelo del contrato de prestación de servicios que **AXESNET** suscribe con sus clientes, y aportado durante el trámite de la actuación administrativa, la CRC observa que la asignataria les solicita a sus clientes, entre otras cosas, que "solamente" envíen mensajes de texto a los usuarios que han manifestado de manera expresa y por escrito su autorización para recibirlos. Así mismo, establece que las autorizaciones mencionadas pueden ser solicitadas por **AXESNET** durante la ejecución del contrato correspondiente⁷.

De esta manera, para la CRC es evidente que si bien **AXESNET** les solicita a sus clientes que sólo envíen mensajes de texto a los usuarios que hayan autorizado su envío, no se evidencia que valide o adopte medidas para garantizar que el uso del código corto se hace conforme fue asignado. En ningún caso demostró que garantiza el uso del código corto conforme a la asignación efectuada por la CRC. De la descripción aportada, **AXESNET** simplemente, habilita una plataforma para que su cliente le envíe "directamente" mensajes de texto a sus usuarios⁸, sin tener en cuenta las condiciones establecidas en el acto administrativo de asignación ni en la regulación aplicable a los códigos cortos, esto es, la naturaleza de este recurso numérico.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que la asignación efectuada se sustentó en que los clientes de **AXESNET** iban a remitir información de sus servicios. A pesar de esto, y conforme a las pruebas que obran en el expediente, los clientes de la asignataria envían información diferente a sus servicios, esto es, información de terceros sin contar con la autorización correspondiente para tal fin.

Al respecto, del material probatorio que obra en el expediente, se evidencia que, de un lado, **AXESNET** reconoció que los mensajes de texto objeto de discusión fueron enviados por un cliente suyo y, de otro, **Bancolombia S.A.** señaló expresamente que no había autorizado el envío de los mensajes de texto a través del código corto en cuestión. Esto demuestra con claridad que, a través de la plataforma dispuesta por la **AXESNET**, se envían mensajes de texto de sujetos que no son clientes de esa empresa, aun cuando, el código corto se había asignado para que se enviara información de sus clientes.

⁴ Radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021

⁵ Ibidem

⁶ Radicado 2022805270 del 18 de abril de 2022

⁷ Modelo del contrato de prestación de servicio de mensajería móvil aportado mediante el radicado 2021811438.

⁸ Ibidem

Si cualquier cliente de **AXESNET** puede enviar cualquier tipo de mensaje de texto, sin relacionarse con los servicios que presta, se desnaturaliza la asignación efectuada, la cual no sólo requiere una finalidad y propósito para su procedencia.

De esta manera, para la CRC es claro que **AXESNET** no utiliza el código corto conforme al uso para el cual fue asignado dicho recurso ni según lo dispuesto en la regulación.

No siendo suficiente lo anterior, dentro del contrato mencionado, **AXESNET** declara que: "(...) *posee una plataforma tecnológica y, en general, los implementos técnicos y el personal profesional, todo ello al más alto nivel técnico y de capacidad profesional, que le permite ofrecer a sus clientes **desarrollar campañas de comunicación a través de teléfonos móviles, en las cuales los suscriptores y/o usuarios de teléfonos móviles pueden recibir información, alertas, publicidad y mensajes cortos de texto (SMS) en general en sus terminales, así como email, voz y chat bots entre otros***"⁹ (Destacado fuera de texto)

Tal como se observa, **AXESNET** no circunscribe la posibilidad de enviar mensajes de texto a través del código corto, al envío de SMS como "core" del negocio de Axesnet¹⁰, sino que señala que pueden realizar campañas de comunicación y enviar mensajes de texto "en general"¹¹.

Al establecer que los clientes pueden enviar mensajes "en general" y desarrollar cualquier tipo de campaña de comunicación, se desnaturaliza el uso del código corto asignado. Así, se reitera que no es cierto que la asignación del código corto le permita a los PCA ni a **AXESNET** enviar cualquier tipo de mensajes de texto, los mensajes se deben circunscribir o limitar al envío de SMS como "core" del negocio de **AXESNET**, esto es "poner a disposición sus plataformas tecnológicas con el fin de que **EL CLIENTE** pueda implementar debidamente las campañas de envío de SMS, email, voz y chat bots.", los cuales con arreglo a la relación contractual previamente establecida con **AXESNET** "se hacen responsables por el buen uso de la plataforma y de los códigos y se aclara que deben tener los permisos necesarios de sus clientes o sus usuarios, en otras palabras, haber obtenido la autorización expresa de los clientes finales de ellos, para el tratamiento de esos datos"¹², conforme a la asignación efectuada, y a lo dispuesto en la regulación vigente en materia de códigos cortos.

Tal como está plasmado en el contrato aportado, la asignataria permite que sus clientes envíen mensajes "de manera general" sobre cualquier asunto, sin limitarlo o tener algún tipo de control sobre las características de los SMS que deben –conforme a la asignación correspondiente– ser enviados por sus clientes a través del código corto objeto de la actuación administrativa.

Dicha circunstancia, se ratifica cuando a través del código corto **899945** se han enviado mensajes de texto que no han sido autorizados por las empresas que tienen interés en posicionar sus servicios, como es el caso de **Bancolombia S.A.** Lo anterior máxime si se tiene en cuenta que **AXESNET** no tiene conocimiento de la relación comercial, contractual o legal con **Bancolombia S.A.**, según lo manifestó expresamente en su escrito de septiembre de 2021, y que **Bancolombia S.A.** no autorizó el envío del contenido de los mensajes objeto de la actuación administrativa, según consta en la comunicación allegada por esa entidad financiera.

Aunado a lo anterior, de la información que obra en el expediente, **(i)** Un cliente de **AXESNET** realizó el envío de mensajes de texto en la fecha en la que se enviaron los mensajes objeto de la queja de **Bancolombia S.A.** **(ii)** **Bancolombia S.A.** reportó que sus usuarios recibieron mensajes de texto con contenido que no fue autorizado por esa entidad financiera durante el mes de diciembre de 2020.

De esta manera, para la CRC no hay duda de que **AXESNET** no utiliza el código corto 899945 conforme fue asignado.

Al respecto, resulta oportuno reiterar que **AXESNET** como asignatario del código corto, es responsable de su uso, así como, de adoptar las medidas pertinentes para que dicho recurso sea utilizado conforme a la regulación vigente aplicable y a la asignación correspondiente. Son obligaciones generales de los asignatarios, entre otras, las siguientes¹³:

⁹ Página 1 del modelo del contrato de prestación de servicios.

¹⁰ Información aportada por AXESNET en el marco del proceso de asignación correspondiente. Rad. 2017730426.

¹¹ Página 1 del modelo del contrato de prestación de servicios.

¹² Radicado 2021811438 del 17 de septiembre de 2021

¹³ Artículo 6.1.1.6.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

- "El recurso de identificación deberá ser utilizado exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado".
- "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".

De conformidad con la regulación vigente, es preciso recordar que 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 este sentido, dado que el uso emitido al recurso de identificación por parte de **AXESNET** -descrito a lo largo de la presente resolución- es diferente al de su justificación y a la información allegada en el momento de la expedición del acto administrativo de asignación, así como a lo señalado en regulación vigente, 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*"¹⁴, por lo que la CRC procederá a la recuperación del código corto 899975.

Ser un PCA o Integrador Tecnológico, el cual provee la plataforma, entre su cliente y el PRSTM, 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 escaso, y además dar cumplimiento de sus obligaciones regulatorias como asignatario oficial de los códigos cortos.

Al no usarse el código corto asignado en la forma otorgada y no tener en cuenta lo dispuesto en la regulación, 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.

De esta forma, aún con las herramientas o mecanismos que según informó adoptó **AXESNET**, con ocasión a la actuación administrativa, para la Comisión no se acredita ni se evidencia el cumplimiento de las condiciones de asignación establecida en las Resolución de asignación ni en la regulación vigente. Por el contrario, se evidencia mensajes enviados sin autorización del sujeto interesado en su envío, no existe un procedimiento riguroso para garantizar que el código corto se utilice conforme fue asignado ni para adoptar medidas tendientes a contrarrestar situaciones como la mencionada por **Bancolombia S.A.**

El uso de herramientas como el NOC, no impidieron el envío de mensajes de texto no autorizados por **Bancolombia S.A.**, ni demuestran que el uso del código corto se haga conforme a lo asignado o autorizado.

Por todo lo anterior, se reitera que 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 tal modo que corresponde proceder con la recuperación del código corto objeto de discusión.

3.2.2. MATERIALIZACIÓN 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

Ahora bien, frente a la causal del numeral 6.4.3.2.1.¹⁵ del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, respecto de las obligaciones generales, resulta necesario citar lo establecido en el artículo 6.1.1.6.2. del precitado cuerpo normativo, en específico, lo dispuesto en el numeral 6.1.1.6.2.2, así:

"6.1.1.6.2. OBLIGACIONES GENERALES PARA LOS ASIGNATARIOS DE LOS RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN.

¹⁴ Entre otras, relacionadas con el "*no cumplimiento de las obligaciones en cabeza de los asignatarios*".

¹⁵ 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

(...)

6.1.1.6.2.2 El recurso de identificación deberá ser utilizado exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado.

(...)”

Revisada la obligación general del numeral 6.1.1.6.2.2 mencionado, en ésta se dispone que el asignatario del código corto está en la obligación de utilizar el recurso de identificación exclusivamente para aquello para que lo cual le fue asignado. Como fue analizado en la sección anterior, al código corto **899945** asignado a **AXESNET** se le dio un uso diferente a aquel para el cual fue asignado. De esta manera se concluye que también está configurada la causal del numeral 6.4.3.2.1.¹⁶ del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En conclusión, estudiado el material probatorio que reposa en el expediente, **AXESNET** usa el código corto asignado de forma diferente a lo autorizado por la CRC, por lo que se configuraron 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.

3.3. DE LA GARANTIA AL DEBIDO PROCESO

De lo descrito, es evidente que el actuar de la CRC en el marco de la presente actuación administrativa fue garantista del derecho fundamental al debido proceso de **AXESNET**, en el entendido que se actuó conforme con lo previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016, en el CPACA y en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha decantado en reiterada jurisprudencia el alcance del referido derecho, indicando que éste comprende **i)** el derecho a la jurisdicción; **ii)** el derecho al juez natural; **iii)** el derecho a un proceso público; **iv)** el derecho a la independencia del juez; y, **v)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario correspondiente. Respecto del debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"¹⁷. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento

¹⁶ 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

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

*de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*¹⁸.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"19/20. (NFT)

De esta manera, es necesario traer a colación que las entidades administrativas o aquellos privados que ejerzan funciones administrativas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativa bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinente para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso²¹.

Así las cosas, revisado el expediente administrativo, se constató que el procedimiento adelantado por la CRC corresponde al procedimiento reglado en la Resolución CRC 5050 de 2016, cuya consecuencia es la recuperación del código corto, si se verifica que el asignatario incurrió en alguna causal de recuperación. En el marco de esa actuación, **AXESNET** tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos mediante radicados 2021811438 del 17 de septiembre de 2021 y 2022805270 del 18 de abril de 2022.

Así mismo, cabe resaltar que a **AXESNET** le fue garantizado el derecho fundamental del debido proceso y el material probatorio que obra en el expediente permitió contrastar que el uso dado al código corto por parte del asignatario y el uso para el cual fue asignado diferían. De ahí que resulten configuradas dos de las causales establecidas en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

3.4. DEL TRASLADO A OTRAS ENTIDADES: FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN Y SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

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 CPACA remitirá la presente resolución, así como el expediente administrativo correspondiente 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 del código corto que se recupera, se presentaron presuntos ataques de phishing contra algunos usuarios del servicio de telefonía móvil, la CRC procederá a remitir la presente Resolución, así como el expediente administrativo correspondiente a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

¹⁸ Sentencia ibidem

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

En el mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Recuperar el código corto **899945** para la provisión de contenidos y aplicaciones que había sido asignado a **AXESNET S.A.S. BIC.**, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva.

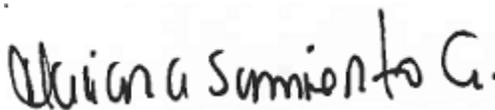
ARTÍCULO 2. Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su competencia.

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 la presente Resolución al representante legal de **AXESNET S.A.S. BIC.** 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 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 **5 días del mes de septiembre de 2022.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamento con Agentes

Radicado: 2022201539, 2022805270, 2022200618, 2021811438, 2021201236, 2021200757, 2020815054.
Trámite ID: 2813
Elaborado por: Brayan Orlando Ortiz
Revisado por: Adriana Barbosa