



RESOLUCIÓN No. **6932** DE 2022

*"Por la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa interpuesta por **COLOMBITRADE S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 6861 del 22 de junio de 2022"*

## **LA COORDINADORA 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 6861 del 22 de junio de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar los siguientes dos (2) códigos cortos 85788 y 85988 para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS o USSD, que habían sido asignados a **COLOMBITRADE S.A.S.**, en adelante **COLOMBITRADE**, debido a que se había configurado la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.4. del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La Resolución CRC 6861 de 2022 fue notificada electrónicamente el 22 de junio del mismo año y, por lo tanto, el término para presentar el recurso de reposición correspondiente vencía el 8 de julio de 2022. El 17 de julio de 2022, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022810136, **COLOMBITRADE** presentó una solicitud de revocatoria directa de la resolución en cita.

#### **2. PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA**

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, dispone que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, ante la ocurrencia de alguna de las causales señaladas. Adicionalmente, el artículo 94 establece que la revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

De esta manera, se observa, por un lado, que la Resolución CRC 6861 de 22 de junio de 2022, cuya revocación se solicita, fue expedida por la CRC; por lo tanto, le corresponde estudiar y resolver la aludida petición, máxime si se tiene en cuenta que, a la fecha, la Comisión no ha sido vinculada ni notificada de algún trámite judicial relacionado con la Resolución mencionada. De esta manera, a continuación, se procederá al estudio de la solicitud de revocatoria presentada por **COLOMBITRADE**.

### 3. ARGUMENTOS DE COLOMBITRADE

**COLOMBITRADE** solicita que se revoque parcialmente la Resolución CRC 6861 de 2022, en especial, el artículo 1 que resuelve recuperar dos (2) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USSD, que habían sido asignados a esa empresa, por considerar que está comprobada la causal de agravio injustificado.

**COLOMBITRADE** fundamenta su solicitud de revocatoria en los siguientes dos (2) argumentos: (i) No aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador, y (ii) la violación al principio de confianza legítima, los cuales serán analizados por la CRC en el mismo orden en el que fueron planteados.

Debe indicarse que la recurrente no remitió documentos que sustentaran sus afirmaciones.

#### 3.1. De la no aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador.

La recurrente señala que la CRC debió dar aplicación a los principios del derecho sancionatorio y, consecuentemente, dosificar la eventual sanción, considerando las circunstancias y condiciones particulares del caso, más aún cuando en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 el verbo rector es "*podrá*" recuperar total o parcialmente la numeración de códigos cortos.

En consideración del recurrente, la dosificación de la sanción a aplicar no puede ser la misma para un sujeto que al iniciar la actuación administrativa manifiesta que no utiliza un código corto frente a uno que, afirma mantener "*su actividad y que al momento de inicio de la investigación administrativa ofrece evidencias de actividad en los códigos objeto de análisis*".

Igualmente, **COLOMBITRADE** presenta un cuadro con la relación del uso de los códigos cortos 85788 y 85988, durante los meses de diciembre 2021 a junio 2022, el resumen de este se muestra a continuación:

FECHA	CÓDIGOS USADOS	CANTIDAD MENSAJES
DICIEMBRE 2021	85788 y 85988	72
ENERO 2022	85788 y 85988	55.288
FEBRERO 2022	85988	115.477
MARZO 2022	85988	96.404
ABRIL 2022	85988	154.012
MAYO 2022	85988	168.556
JUNIO 2022	85788 y 85988	295.556

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 2022810136

Aunado a lo anterior, **COLOMBITRADE** señala que, de los códigos cortos depende que la empresa siga funcionando, ya que su actividad comercial es el envío de SMS y que, por esa razón, están haciendo un esfuerzo "*después de tantas dificultades y consecuencias que nos dejó a todos el COVID 19, los paros, la reforma tributaria entre otros factores que perjudicó a muchas empresas y muchas tuvieron que cerrar*".

### CONSIDERACIONES DE LA CRC

Sea lo primero manifestar que, el trámite adelantado por la CRC obedece a una actuación administrativa en los términos del CPACA y de la Resolución CRC 5050 de 2016. En ningún caso se trata de un procedimiento administrativo sancionatorio en el que se imponga una sanción, como lo señala **COLOMBITRADE**.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, a la Comisión no le fueron asignadas funciones de vigilancia y control<sup>1</sup> en materia de recursos de identificación. Los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, señalan que corresponde a la CRC "Regular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-165 de 2019. "(ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones."

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-* y "Administrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico", respectivamente.

En ejercicio de las funciones mencionadas, la Comisión expidió la Resolución CRC 5968 de 2020, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, por medio de la cual se establece el régimen de administración de los recursos de identificación. En dichas disposiciones, específicamente en el artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se establece que la Comisión -Administrador de los Recursos de Identificación- autoriza el uso de los códigos cortos, como un recurso público escaso y, conforme a un procedimiento administrativo reglado, retira la autorización de uso de estos, cuando encuentre que no se cumplen los criterios de uso eficiente del recurso o esté configurada una causal de recuperación.

De esta manera, la CRC verifica que el recurso de identificación asignado se utilice conforme a los criterios de uso eficiente establecidos en la regulación y que no se incurra en ninguna de las causales de recuperación previstas, por lo que, se reitera que la Comisión no sanciona al asignatario del recurso, simplemente actúa como el Administrador de los Recursos de Identificación y, en este sentido, retira la autorización del uso de un recurso en particular, previamente otorgada a un asignatario. Un asignatario se refiere al sujeto solicitante al que se le han asignado recursos de identificación, y que por lo tanto tiene la titularidad de estos para su propio uso, o para el uso de terceros en los casos en los que se autorice expresamente.

Precisado lo anterior, debe indicarse que mediante la Resolución CRC 6861 de 2022, la CRC acreditó la materialización de la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.4. del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>2</sup>, en la medida en que los códigos cortos 85788 y 85988 no presentaron tráfico en los periodos correspondientes al cuarto trimestre de 2020, primer, segundo y tercer trimestre de 2021, de acuerdo con la información reportada por parte de los PRSTM, mediante el Formato 5.2, hoy Formato T.5.2, como se evidencia a continuación:

<b>CÓDIGO CORTO</b>	<b>4 Trimestre (2020)</b>	<b>1 Trimestre (2021)</b>	<b>2 Trimestre (2021)</b>	<b>3 Trimestre (2021)</b>
85788	0	0	0	0
85988	0	0	0	0

Construida a partir de la información contenida en los reportes del Formato T.5.2.

En este sentido, es preciso mencionar que los fundamentos de la decisión tomada en el acto administrativo impugnado atañen al material probatorio obrante en el expediente, en el que **COLOMBITRADE** no logró demostrar que los códigos cortos 85788 y 85988 presentaron tráfico durante los periodos correspondientes al cuarto trimestre de 2020, primer, segundo y tercer trimestre de 2021, ni presentó material probatorio que llevaran a esta Comisión a concluir algo diferente. En consecuencia, en el acto recurrido, la CRC consideró necesario ordenar la recuperación de los códigos cortos que habían sido asignados a **COLOMBITRADE**.

Ahora bien, teniendo en cuenta la solicitud de revocatoria directa presentada por **COLOMBITRADE**, la CRC procederá a realizar el análisis íntegro del expediente y del contenido de la decisión adoptada mediante Resolución CRC 6861 de 2022, con fundamento en lo alegado por el solicitante; con el propósito, de determinar si se causó un agravio injustificado a una persona, es decir, se creó un perjuicio sin motivo o un daño concreto sobre una persona que no tenía el deber jurídico de soportar.

Bajo este entendido, la Comisión recuerda que la revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es, por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. (...)6.4.3.2.4. Cuando el asignatario ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado, lo cual se corroborará cuando en un periodo consecutivo de doce (12) meses no se reporte tráfico asociado al mismo."

procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública<sup>3</sup>.

A partir de lo anterior, a continuación, la Comisión trae a colación lo planteado por **COLOMBITRADE** como agravio injustificado. Esa empresa señala que *"De estos códigos depende que nuestra empresa siga funcionando, ya que nuestra actividad comercial es el envío de SMS, estamos realizando un fuerte y constante esfuerzo en conservar nuestra empresa junto con nuestro equipo de trabajo, después de tantas dificultades y consecuencias que nos dejó a todos el COVID 19, los paros, la reforma tributaria entre otros factores que perjudicó a muchas empresas y muchas tuvieron que cerrar."* y *"No puede pretenderse por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – C.R.C. desatender el análisis y dosificación ordenado en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y el derecho sancionatorio administrativo en detrimento de los intereses de COLOMBITRADE"*

Al respecto, la CRC advierte que en el expediente no obra ningún fundamento fáctico o probatorio que soporte la configuración de la causal relacionada con la existencia de un agravio injustificado. Se reitera que no basta con que el recurrente indique que se causa cualquier tipo de "agravio", es necesario que este sea injustificado, y exista un soporte de esa situación.

Debe indicarse que, en respuesta al inicio de la actuación administrativa, mediante el radicado 2022804395, **COLOMBITRADE** solicitó a la CRC no recuperar los códigos cortos, aludiendo a las dificultades que había tenido la empresa con ocasión a la pandemia por Covid-19, y al uso con posterioridad al periodo objeto de la actuación administrativa. En dicha comunicación, esa empresa manifestó que había realizado pruebas en cada operador, *"en cuanto se debió realizar la renovación del contrato de acceso, consecución de las garantías financieras del tráfico, verificación de las condiciones técnicas de las plataformas de las partes para iniciar el proceso de envío de pruebas de envíos por estos códigos corto"*. Adicionalmente, indicó que en caso de que la CRC resolviera recuperar los códigos cortos **COLOMBITRADE** se perjudicaría "enormemente", así como, sus clientes que –a la fecha de respuesta- ya estaban haciendo uso de ese recurso de identificación.

Vale la pena señalar que, para sustentar sus afirmaciones, **COLOMBITRADE** únicamente presentó una relación del tráfico total que fue remitido a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, desde el 9 de diciembre de 2021 y hasta el 28 de febrero de 2022. Aunado a lo anterior, en su escrito de revocatoria, **COLOMBITRADE** reitera los argumentos mencionados, pero no allega prueba alguna de sus afirmaciones. Simplemente se limita a manifestar que existen y están comprobadas afectaciones "injustificadas".

De esta manera, la CRC reitera que no encuentra demostrado siquiera sumariamente la ocurrencia de algún daño injustificado. Por el contrario, es evidente que la decisión se ajusta a derecho, teniendo en cuenta que no obra en el expediente prueba alguna que demuestre los efectos de la pandemia Covid-19, las afectaciones de **COLOMBITRADE** y de los clientes de esa empresa, y que la información aportada por dicha empresa sólo hace referencia a un periodo diferente al analizado dentro de la actuación administrativa, esto es, no se logró desvirtuar la configuración de la causal descrita en el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La recuperación de los códigos cortos comporta la restricción al derecho al uso de este recurso de identificación que se adecua a los fines y principios de la norma que la autoriza, y es proporcional a los hechos que le sirven de causa. Lo contrario, significaría que, ante cualquier desatención de los criterios de uso eficiente de este recurso de identificación o la configuración de una causal de recuperación, la CRC no puede hacer la recuperación correspondiente so pena de causar un agravio injustificado. En otras palabras, cualquier procedimiento administrativo en el que se recupere un código corto implicaría la generación de un perjuicio, por ese simple hecho.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar los presupuestos para considerar un perjuicio como irremediable enfatizando la importancia de tener en cuenta "la causa del daño", así: *"No toda circunstancia contraria al goce efectivo al derecho o prerrogativas del individuo configura un perjuicio irremediable, sino que sólo algunas situaciones cualificadas adquieren esa entidad. De esta manera, en primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio*

<sup>3</sup>CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN "B". Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil nueve (2009). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00228-02(2222-07). Actor: GUSTAVO ARBOLEDA ZAPATA. Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

*ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”<sup>4</sup>*

En el presente caso, tal como se ha señalado, **COLOMBITRADE** no probó la existencia del perjuicio alegado. Adicionalmente, olvida que los códigos cortos son un recurso público escaso razón por la cual están sujetos a unos criterios de uso estrictos, y que en cualquier momento dicha empresa puede solicitar la asignación de este recurso de identificación, porque no se está ante la configuración de las causales de recuperación dispuestas en los numerales 6.4.3.2.2., 6.4.3.2.8., 6.4.3.2.9., 6.4.3.2.10. del artículo 6.4.3.2 de la SECCIÓN 3 del CAPÍTULO 4 del TÍTULO VI., las cuales impiden la asignación de los códigos cortos. Por lo anterior, se rechazará la revocatoria presentada.

Ahora bien, con relación al argumento que la CRC debió dar aplicación a los principios del derecho sancionatorio, como ya fue mencionado, el trámite adelantado por la CRC en el ejercicio de sus facultades realiza la administración de los recursos de identificación, y retira la autorización otorgada al asignatario para el uso de estos. En ningún caso adelanta un procedimiento administrativo sancionatorio en el que se imponga una sanción, como lo señala la recurrente y, por ende, tampoco hay vulneración a la confianza legítima.

En desarrollo de la actuación administrativa, se reitera una vez más que el solicitante no remitió material probatorio que permitiera desvirtuar la materialización de la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.4. del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en específico que **COLOMBITRADE** no demostró el perjuicio sin motivo que no tenía el deber jurídico de soportar mediante la expedición de la Resolución CRC 6861 de 22 de junio de 2022, esta Comisión declara como improcedente la solicitud de revocatoria directa parcial.

### **3.2. Violación al principio de confianza legítima**

Como segundo argumento, el recurrente indica que la CRC vulneró el principio de la confianza legítima dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, en tanto, no fueron observados los criterios del derecho administrativo sancionatorio. Con el fin de fundamentar su argumento, citó un aparte de la sentencia T-617 de 1995, a través del cual, la Corte sostuvo que la administración se obliga “(...) a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas.”

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Frente a este argumento, es oportuno señalar, en el ejercicio de sus funciones, la CRC está sujeta a la regulación de carácter general y abstracto que hubiera expedido, cuando los hechos materia de controversia estén sometidos a dicha regulación. De otra manera, la Comisión estaría actuando de forma contraria al principio de inderogabilidad singular del reglamento, según el cual un acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular, aunque se trate del mismo funcionario y órgano autor de aquel<sup>6</sup>.

En consonancia con ello, es claro que la regulación de carácter general y abstracto se expide –y se presume expedida– de conformidad y para los fines y principios previstos por la Constitución y la Ley, entre ellos la neutralidad tecnológica, la promoción de la competencia y el goce efectivo de los

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25001-23-36-000-2014-00225-01(AC) Actor: RODRIGO PIÑEROS PUERTA Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. (...)6.4.3.2.4. Cuando el asignatario ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado, lo cual se corroborará cuando en un periodo consecutivo de doce (12) meses no se reporte tráfico asociado al mismo.”

derechos de los usuarios, razón por la cual, cuando el regulador aplica tal regulación a un caso concreto, dicha decisión, expresada en un acto administrativo de carácter particular y concreto, no hace más que acatar tales fines y principios.

Es por esto que cuando, en sede administrativa, un proveedor presenta ante esta Comisión una pretensión o un fundamento jurídico contraria la regulación de carácter general y abstracto, u omite acreditar la existencia de los supuestos de hecho previstos en esta, la decisión de carácter particular y concreto que niega dicha pretensión no puede entenderse violatoria de los fines y principios contenidos en la Ley, **ni de lo dispuesto en la regulación**, pues, lejos de apartarse de esta, la reivindica.

En el presente caso, tal como se ha mencionado, no resultan aplicables los principios del derecho administrativo sancionador, en la medida en que no se adelanta un procedimiento sancionatorio. Ahora bien, el procedimiento adelantado se ajustó a lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016 y CPACA, ya que no sólo se informaron los hechos o fundamentos que dieron lugar a la actuación administrativa, sino que se dio la oportunidad a **COLOMBITRADE** que ejerciera su derecho de defensa.

A pesar de lo anterior, no obra en el expediente prueba alguna que sustente lo manifestado por **COLOMBITRADE**, aun cuando conforme al artículo 167 del Código General del Proceso le corresponde probar los hechos que presenta. De esta manera, se rechaza el cargo presentado.

Al margen de todo lo anterior, la CRC encuentra oportuno señalar que el tráfico aportado no demuestra una afectación precisa o concreta, sino un uso de los códigos cortos con posterioridad al periodo objeto de la actuación administrativa.

Es necesario establecer un periodo de reserva de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión para que **COLOMBITRADE** realice los tramites que haya lugar para minimizar cualquier afectación de los usuarios que reciben mensajes de texto que se llegase a presentar. Por lo anterior, la Comisión ordenara cambiar el estado de los códigos cortos recuperados de "disponible" a "reservado".

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Rechazar la solicitud de revocatoria directa presentado por **COLOMBITRADE S.A.S.** contra la Resolución CRC 6861 del 22 de junio de 2022.

**ARTÍCULO 2.** Modificar el estado de "disponible" a "reservado" de los códigos cortos recuperados mediante Resolución CRC 6861 de 22 de junio de 2022, por un término tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión.

**ARTÍCULO 3.** Notificar la presente resolución al representante legal de **COLOMBITRADE S.A.S.**, 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 **8 días del mes septiembre de 2022.**

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO**  
Coordinadora de Relacionamiento con Agentes