



RESOLUCIÓN No. **6987** DE 2022

*"Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS o USSD que había sido asignado a **A2P COLOMBIA S.A.S.**"*

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 2022809797 del 11 de julio de 2022, Bancolombia S.A. le informó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través del código corto **890205** *"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 los usuarios del servicio de comunicaciones, la CRC identificó que el código corto en comento había sido asignado a **A2P COLOMBIA S.A.S.**, mediante Resolución CRC 5298 de 19 de enero de 2018, bajo la modalidad *"Gratis para el Usuario"*. Dicha asignación se sustentó en las solicitudes presentadas bajo los radicados 2018800485 y 2017790114.

Como resultado del análisis mencionado, mediante comunicación con radicado de salida 2022517278 del 15 de julio de 2022, la Coordinadora de Relacionamento con Agentes de la CRC, en ejercicio de las funciones de Administrador de los Recursos de Identificación¹, inició una actuación administrativa para recuperar el código corto mencionado, por presuntamente haberse configurado las causales de recuperación dispuestas en los numerales 6.4.3.2.2 y 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establecen lo siguiente: *"6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos presentan un uso diferente a aquél para el que fueron asignados"* y *"6.4.3.2.8. Cuando a través de esta numeración*

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

se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o su contenido."

Dicho acto administrativo fue comunicado a **A2P COLOMBIA S.A.S.** a través de correo electrónico del 18 de julio de 2022, 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. **A2P COLOMBIA S.A.S.** no remitió pronunciamiento alguno sobre el inicio de la actuación administrativa.

2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

2.1. 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 mencionado, 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.

En cumplimiento de las funciones descritas, y en los términos previstos en el Decreto 1078 de 2015, la CRC definió los sujetos asignatarios de numeración de códigos cortos, así como los procedimientos para su gestión y atribución transparentes y no discriminatorios, y la recopilación y actualización de los datos relativos a este recurso numérico. Dichas reglas se encuentran contenidas en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. Así, en su artículo 6.1.1.8 se establece que la CRC puede, previa actuación administrativa, recuperar los códigos cortos asignados cuando, entre otras causales, los códigos cortos presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados o cuando no se cumplan las obligaciones generales dispuestas para tal fin.

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, puede adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de recuperar estos recursos numéricos, esto es retirar la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura.

Finalmente, es necesario señalar que, mediante el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se delegó en el funcionario de la CRC que hiciera las veces del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamento con Agentes, las funciones del Administrador de los Recursos de Identificación, incluidas la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de todos los recursos de identificación bajo la responsabilidad de la CRC.

2.2. DE LA 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:

"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. (...)

6.4.3.2.8. Cuando a través de esta numeración se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o su contenido. (...)"(Destacado fuera de texto).

En este sentido, resulta oportuno recordar que, como se anotó en los antecedentes, esta actuación se inició porque, mediante radicado 2022809797 del 11 de julio de 2022, Bancolombia S.A. le informó a la Comisión que a través del código corto **890205** "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". De esta manera, corresponde a la Comisión verificar la efectiva configuración de las causales anteriormente mencionadas.

2.2.1. De 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

Teniendo en cuenta que una de las causales por las cuales se inició la actuación administrativa que se analiza, 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, que señala que la Comisión puede recuperar los códigos cortos asignados "Cuando (...) presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados", corresponde a la CRC contrastar el uso para el cual fue asignado ese recurso de identificación y el uso dado al mismo por parte de **A2P COLOMBIA S.A.S.**

En este orden de ideas, la CRC procedió a verificar las solicitudes de asignación del código corto objeto de análisis, las cuales fueron presentadas por **A2P COLOMBIA S.A.S.** bajo los radicados 2018800485 y 2017790114, como se relaciona a continuación:

RADICADOS	CÓDIGO CORTO SOLICITADO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
2018800485	890205	Gratuito para el usuario	Se va a utilizar para mensajes códigos de confirmación accesos a plataformas y apps	Por petición cliente
2017790114				

Tabla 1. Construida a partir de la información de los radicados 2018800485 y 2017790114

En este orden de ideas, según lo informado por **A2P COLOMBIA S.A.S.**, la CRC, mediante Resolución CRC 5298 de 2018², procedió a asignarle a esa empresa el código corto **890205** para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD bajo la modalidad de "Gratuito para el usuario" con la finalidad que fue señalada en las solicitudes mencionadas. Así las cosas, **A2P COLOMBIA S.A.S.** sólo podía usar o utilizar el código corto en comento para la confirmación de accesos a plataformas y apps por petición de sus clientes.

Precisado el uso para el cual fue asignado el código corto objeto de la actuación administrativa, resulta necesario traer a colación la utilización que reportó Bancolombia S.A. de ese recurso de identificación. Así, a continuación, la CRC presenta la información aportada por esa entidad financiera:

Al respecto, es de indicar que Bancolombia S.A. manifiesta que a través de código corto se remiten mensajes cuyo contenido y envío no fue aprobado por dicha entidad financiera. Así, manifestó expresamente que no había autorizado el envío de esos mensajes ni su contenido, a pesar de que era la única legitimada, no sólo para brindar dicha autorización sino para informar acerca de sus productos y servicios. Lo anterior, se ilustra de la siguiente manera:

CÓDIGO CORTO OBJETO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	
Uso para el cual fue asignado a A2P COLOMBIA S.A.S.	Uso dado por A2P COLOMBIA NADA
Confirmación de accesos a plataformas y apps por petición de sus clientes.	Información no autorizada en nombre de Bancolombia S.A. "(...) 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."

Tabla 2. Construida a partir de la información que reposa en el expediente

En este orden de ideas, para la CRC es claro que a través del código corto mencionado no se estaba remitiendo información sobre los productos y servicios de un cliente de **A2P COLOMBIA S.A.S.**, pues Bancolombia S.A. indicó expresamente que no había autorizado dicho envío y, por tanto, no era un cliente del asignatario. Esa entidad financiera en ningún momento autorizó la remisión de mensajes a su nombre.

Así las cosas, para la CRC es evidente que el uso del código corto **890205** no se realizó conforme a la justificación y al propósito para el cual fue asignado. De esta manera, la causal de recuperación objeto de discusión 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, pues basta con establecer que el uso dado al código corto por parte del asignatario es diferente al uso para el cual fue asignado el recurso de identificación, por lo que la CRC procederá a su recuperación.

2.2.2. Materialización de la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.1 del artículo 6.4.3.2. de la resolución CRC 5050 de 2016

Ahora bien, frente a la causal del numeral 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece que la CRC puede recuperar los códigos cortos "Cuando a través de esta numeración se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o su contenido. (...)", resulta oportuno señalar que, como fue mencionado en la sección anterior, Bancolombia S.A. no autorizó el envío o el contenido de los mensajes que se enviaban a través del código corto asignado a **A2P COLOMBIA S.A.S.**

Esa entidad financiera indicó expresamente lo siguiente: "*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*". De ahí que no haya duda de la configuración de la causal mencionada, pues basta con la manifestación de Bancolombia S.A. para corroborar que, en efecto, se estarían enviando mensajes en nombre de terceros sin autorización a través del código corto en cuestión.

² Por la cual se asignan cinco (5) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD a la empresa A2P COLOMBIA SAS.

De conformidad con todo lo anterior, no hay duda de que se configuraron las causales establecidas en los numerales 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

2.3. DE LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

De lo descrito, es evidente que el actuar de la CRC en el marco de la presente actuación administrativa fue respetuoso del derecho fundamental al debido proceso de **AZP COLOMBIA S.A.S.**, 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 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"³. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento 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"⁴.

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"^{5,6}. (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 perceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación

³ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Sentencia ibidem

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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 proceso⁷.

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 de los códigos cortos asignados, si se verifica que el asignatario incurrió en alguna causal de recuperación. En el marco de esa actuación, **A2P COLOMBIA S.A.S.** tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, sin embargo, esa empresa no se pronunció, no solicitó ni aportó pruebas.

Así mismo, cabe resaltar que a **A2P COLOMBIA S.A.S.** 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 el asignado difería. Adicionalmente, se evidenció que se estaban enviando mensajes a nombre de terceros que no habían autorizado su contenido o envío, de ahí que resulten configuradas dos (2) de las causales establecidas en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

2.4. DEL TRASLADO A OTRAS ENTIDADES: FISCALÍA 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.

En el mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Recuperar el código corto **890205** para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USDD que había sido asignado a **A2P COLOMBIA S.A.S.**

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.

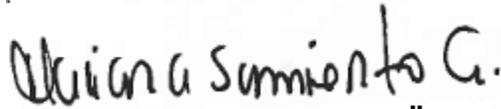
ARTÍCULO 3. Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **A2P COLOMBIA 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, advirtiéndole 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 **21 días del mes de noviembre de 2022.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamento con Agentes

Radicado: 2022201934, 2022512107

Trámite ID:2865

Elaborado por: Adriana Barbosa

Revisado por: Brayan Orlando Ortiz