



RESOLUCIÓN No. **7027** DE 2022

*"Por la cual se recuperan dos códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD que habían sido asignados a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**"*

EL COORDINADOR ENCARGADO DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONAMIENTO CON AGENTES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

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

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante radicado 2022806502 del 9 de mayo de 2022, BANCOLOMBIA S.A. puso en conocimiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través de los códigos cortos **85305** y **85359** se estaban enviando mensajes de texto *"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"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante comunicación con radicado 2022512128 del 11 de mayo 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 los códigos cortos mencionados, los cuales habían sido asignados a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** por presuntamente haberse configurado las causales de recuperación dispuestas en los artículos 6.4.3.2.2. y 6.4.3.2.8. 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 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 **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** a través del correo electrónico del 12 de mayo 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 al recurso de identificación asignado. Esa empresa no se pronunció sobre el particular.

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"*.

Posteriormente, y en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 6.1.1.8.1.2. del artículo 6.1.1.8.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016², esta Comisión requirió a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, mediante radicado 2022201559 del 8 de septiembre de 2022, para que en el término de diez (10) días hábiles, allegara información adicional a la que reposaba en el expediente. El 23 de septiembre de 2022, mediante radicado 2022814718, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** respondió al requerimiento de la CRC presentando la información solicitada y se pronunció acerca de la actuación de recuperación.

El 7 de diciembre de 2022, mediante radicado 20222529832, la CRC requirió a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** para que aportara, dentro de lo cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación correspondiente, las traducciones oficiales a idioma español de los documentos allegados en septiembre del mismo año.

Mediante el radicado 2022819265 del 13 de diciembre de 2022, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** solicitó a la CRC que le concediera un plazo de cinco (5) días hábiles adicionales para aportar los documentos debidamente traducidos, esto es, hasta el 22 de diciembre del año en curso. El 19 de diciembre de 2022, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022819265, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** aportó las traducciones solicitadas.

2. PRONUNCIAMIENTO DE COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Mediante comunicación 2022814718 del 23 de septiembre de 2022, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** se pronunció sobre la actuación administrativa de recuperación. En dicha comunicación, la referida empresa señala que no tiene registro alguno de la notificación del acto administrativo a través del cual se inició la actuación administrativa de recuperación de los códigos cortos **85305** y **85359**, por tal motivo solicita una copia de la constancia de notificación correspondiente. Adicionalmente, resalta que en caso de no haber sido notificada al correo electrónico notificacionesjudiciales@tigo.com.co, se configuraría la nulidad del acto administrativo mencionado de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA por indebida notificación y vulneración al derecho de defensa.

Ahora bien, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** manifiesta que los códigos cortos 85305 y 85359 son usados para el envío de mensajes de texto de dos de sus clientes, los cuales identifica. Al respecto, esa empresa precisa que el vínculo con sus clientes se generó a partir de la suscripción de contratos corporativos celebrados por una de las filiales de su grupo empresarial durante los años 2005 y 2012.

Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** afirma que es asignatario de los códigos cortos **85305** y **85359** como PRST en condición de PCA. No obstante, también indica que se debe tener en cuenta que esa compañía es el proveedor de red a través de un modelo de negocio establecido con **ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S.**, empresa que hace parte de su mismo grupo empresarial. En este sentido, resalta que sus clientes son agregadores internacionales de mensajes y por lo tanto, son los encargados de captar todo el tráfico internacional actuando como "Gateway SMS".

De otra parte, **COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P.** señala que "*CM no es quien consolida, genera y envía los contenidos de los mensajes a través de los códigos cortos, sino que son los clientes finales (...) quienes llevan a cabo este procedimiento*". Aunado a lo anterior, esa empresa indica que sus clientes se encargan para cada caso, de captar todo el tráfico internacional, actuando como Gateway SMS, los cuales utilizan el recurso de identificación para la producción, generación o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. En este sentido, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** precisa que el proceso de identificación para el verdadero originador del contenido de dichos mensajes, "*muchas veces es limitado debido a las restricciones de esta tecnología*".

Seguidamente, la empresa señala que sus clientes "*en ningún momento son generadores de contenido, básicamente son un canal que facilita al operador atraer todo el tráfico A2P*".

² "Artículo 6.1.1.8.1.2. Una vez obtenida la respuesta del asignatario, la misma será analizada caso a caso por el Administrador de los Recursos de Identificación y se solicitará la información adicional que se considere necesaria para constatar si procede o no la recuperación del recurso".

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. señala que no envió mensajes con el contenido reportado por Bancolombia S.A. y que no existe un acuerdo o contrato celebrado con esa entidad bancaria para el envío de mensajes de texto a su nombre. En este sentido, dicha empresa aclara que los "*actos fraudulentos llevados a cabo a través de los códigos cortos 85305 y 85359 son hechos ajenos al actuar de la compañía y responden a una modalidad delictiva*".

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. reitera que no tiene registros de la notificación del inicio de la actuación administrativa para la recuperación de los códigos cortos en comento, y por ende no tuvo oportunidad para ejercer su derecho de defensa. De esta manera, solicita nuevamente una constancia de la notificación correspondiente, y por consiguiente, la nulidad del inicio de la actuación administrativa.

Para sustentar sus afirmaciones, el proveedor mencionado allega copia de los siguientes documentos:

- (i) Copia del "*Contrato corporativo celebrado entre Orbitel Servicios Internacionales S.A.S, en su calidad de integrante del grupo empresarial del cual CM hace parte del grupo y Telefonica International Wholesale Services II S.L.U*", suscrito en 2018.
- (ii) Copia del "*Contrato corporativo celebrado entre Orbitel Servicios Internacionales S.A.S, en su calidad de integrante del grupo empresarial del cual CM hace parte del grupo y Ibasis Global Inc*". Documento en inglés, suscrito en 2002.
- (iii) Copia de correos enviados por parte de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** "*una vez detectó la situación de fraude*", a **sus clientes** "*para efectos de revisar y evaluar la utilización indebida del código corto, de conformidad con las obligaciones contenidas en los acuerdos de acceso, que establecen las obligaciones asociadas al control y uso responsable de los códigos cortos que busca prevenir y mitigar situaciones de fraude*".

Como consecuencia del requerimiento efectuado el 7 de diciembre de 2022, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** aportó los documentos mencionados en español.

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 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, presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados, cuando se envíen mensajes a nombre de tercero que no han autorizado su envío o contenido 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 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. SOBRE LA INDEBIDA NOTIFICACIÓN Y LA CONSECUENTE VIOLACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN, ASÍ COMO, SOBRE LA PRESUNTA ACTIVIDAD FRAUDULENTO COMO CIRCUNSTANCIA AJENA A COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Antes de realizar el análisis sobre la configuración de las causales de recuperación de los códigos cortos con ocasión de las cuales se inició la actuación administrativa que se resuelve con la presente resolución, la Comisión considera apropiado exponer sus consideraciones frente a las afirmaciones o argumentos de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** según las cuales (i) El acto administrativo no fue notificado a esa empresa y (ii) Lo ocurrido a través de los códigos cortos 85309 y 85359 es "*producto de una actividad fraudulenta*", por lo que a continuación se dará respuesta a cada uno de ellos en los siguientes términos:

(i) La alegada indebida notificación y la consecuente violación del derecho de defensa y contradicción

Tal como se ha indicado, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** señala que el acto administrativo de inicio de la actuación en comento no le fue "notificado" en debida forma en la medida en que la CRC no remitió la información correspondiente al correo electrónico notificacionesjudiciales@tigo.com.co. Con base en este argumento, la mencionada empresa, además, sostiene que se vulnera su derecho de defensa y de contradicción, por lo que solicita la nulidad del inicio de la actuación administrativa con sustento en los artículos 72, 137 y 138 del CPACA.

Al respecto, lo primero que debe indicarse es que el acto administrativo de inicio de la actuación administrativa es de carácter particular y concreto, y en este sentido, sus mecanismos de publicidad son la comunicación y la notificación. La comunicación del acto administrativo procede respecto de actos que no requieren el trámite específico y reglado de notificación. Lo anterior, en concordancia con el principio de publicidad, componente del derecho fundamental al debido proceso³, que impone a las autoridades, entre otros, los siguientes deberes: a. Dar a conocer a los

³ Al respecto ver: Corte Constitucional. Sentencia C-341, jun. 04/2014 C.P. Mauricio González Cuervo y Corte Const., sentencia C-341, jun. 04/2014 C.P. Mauricio González Cuervo.

interesados los actos administrativos que expidan “*mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información*”⁴

Bajo este contexto, en el trámite adelantado, la Comisión comunicó a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** el acto administrativo de inicio de la actuación administrativa de recuperación de los códigos cortos. Así, mediante correo del 12 de mayo de 2022, la CRC le remitió a esa empresa la comunicación 2022512128 del 11 de mayo del mismo año, al correo electrónico de su representante legal y al correo electrónico notificacionesjudiciales@tigo.com.co, este último por ser el inscrito en el registro mercantil que, por lo tanto, consta en el certificado de existencia y representación legal correspondiente. Dicha comunicación, fue recibida por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** el mismo día, tal como se muestra a continuación:

Imagen tomada del correo electrónico enviado a COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

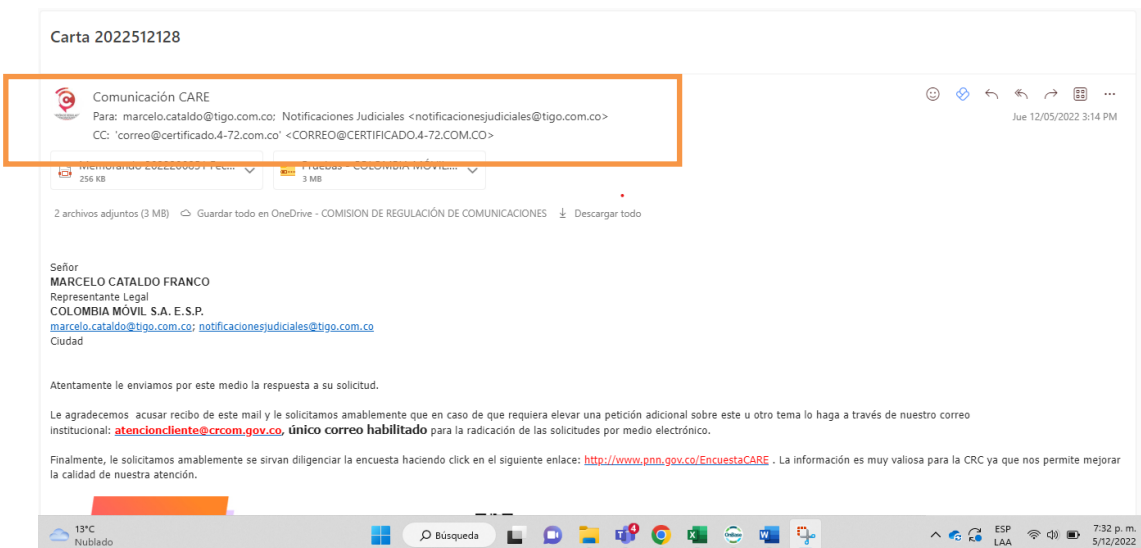


Imagen tomada del certificado expedido por 4-72



⁴ Estos principios de la función administrativa encuentran sustento en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 3° del CPACA.

Por todo lo anterior, es claro que esta Comisión sí comunicó a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en debida forma el acto administrativo que inició el trámite de recuperación, respetando siempre su derecho de defensa y de contradicción como derroteros del debido proceso administrativo.

En todo caso, es de aclarar que la indebida notificación o comunicación dentro del trámite de la actuación administrativa no genera –de plano– la nulidad del acto administrativo como mal lo señala **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, ya que los actos administrativos consideran presupuestos de existencia, validez y eficacia⁵. Así, conforme a las reglas del CPACA, si un acto administrativo se encuentra viciado en su publicidad la consecuencia de ello es que el mismo no produciría efectos frente a su destinatario, hasta tanto no se cumpla con ese presupuesto⁶. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“el derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello, es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretende poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción”*⁷.

Por otro lado, la CRC considera oportuno señalar que el acto administrativo por medio del cual se inició la actuación administrativa de recuperación de los códigos cortos **85305** y **85359** es un acto administrativo expedido en ejercicio de las facultades legales de la CRC y con sustento en la regulación vigente. Así, para su expedición, la Comisión aplicó lo dispuesto en el artículo 6.1.1.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en concordancia con lo establecido en el procedimiento administrativo común y principal previsto en los artículos 34 a 45 del CPACA.

Según el procedimiento mencionado, para iniciar el trámite de recuperación se deben justificar *“las razones por las cuales se ha identificado el presunto uso ineficiente del recurso, especificando expresamente las faltas a los criterios de uso eficiente o las causales de recuperación en las que el mismo está incurriendo, con el objeto de garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso”*. En efecto, en el oficio con radicado 2022512128 del 11 de mayo de 2022, mediante el cual se inició el trámite de recuperación en comento, la Comisión refirió expresamente lo afirmado por BANCOLOMBIA S.A. en relación con el envío de mensajes a nombre de ese banco sin su autorización. Adicionalmente, en dicho oficio también se presentaron las causales de recuperación con base en las cuales se iniciaba el trámite correspondiente.

Así mismo, el acto administrativo en comento contenía un acápite en el que se señala que, en garantía del debido proceso, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** contará con quince (15) días hábiles para ejercer su derecho de defensa y contradicción, término que se empezaría a contar a partir de su comunicación.

De esta manera, en la mencionada comunicación, esta Comisión informó a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** que *“presuntamente se han 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 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016”*, por lo que, evidentemente se dio una recta aplicación a lo establecido en el citado artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la medida en que se identificó el hecho –el presunto envío de mensajes en nombre de BANCOLOMBIA S.A. sin su autorización–, así como, también las causales de recuperación –aquellas establecidas 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–. Aunado a lo anterior, la CRC estableció un término para que dicha compañía ejerciera su derecho de defensa y de contradicción.

En este sentido, se reitera que, la CRC, en ejercicio de sus funciones, expidió el acto administrativo de inicio con el lleno de los requisitos legales y regulatorios establecidos para tal fin y por tanto, ha adelantado el presente trámite ajustándose al ordenamiento legal y reglamentario aplicable y, en consecuencia, ha respetado y garantizado en todo momento el ejercicio del derecho de

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., 8 de agosto de 2012. Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358).

⁶ Ibidem.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 002 de 2019.

contradicción de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y en general el debido proceso, de ahí que no le asista razón a esa compañía.

(ii) Sobre la "actividad fraudulenta" a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa

Como se advirtió en los antecedentes, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** señala que lo ocurrido a través de los códigos cortos objeto de discusión, fue producto de una actividad fraudulenta y que esa compañía no remitió el contenido señalado por Bancolombia S.A. Sin embargo, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** no aporta ningún soporte de dicha afirmación, simplemente se limita a decir que se trata de una "modalidad delictiva".

Frente a lo anterior, y al margen de la falta de prueba de lo afirmado por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, es de indicar que las actuaciones de la Comisión en materia de recuperación no tienen como finalidad indagar sobre la ocurrencia o no de actividades fraudulentas por parte de los asignatarios de los códigos cortos, ni mucho menos determinar su posible responsabilidad penal ante la comisión de dichas conductas. De ahí que cuando la CRC conoce de la ocurrencia de una presunta conducta delictiva está en el deber de reportar esta situación a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, circunstancia que se realizará en esta oportunidad como consta en el acápite 3.5. de la presente resolución.

En este sentido, la Comisión, en su condición de Administrador de los Recursos de Identificación, debe velar porque los recursos asignados presenten un uso acorde con las condiciones establecidas en la regulación. En el presente caso, ello implica, entonces, que la CRC determine i) si los códigos cortos han sido utilizados de la forma para la que fueron asignados y, ii) si a través de este recurso de identificación se han enviado mensajes en nombre de terceros sin que medie su autorización.

3.3. SOBRE 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 configuran las siguientes causales:

"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 (...). (SFT)*

En este sentido, resulta oportuno recordar que, como se anotó en los antecedentes, esta actuación se inició porque BANCOLOMBIA S.A. puso en conocimiento de esta Comisión que a través de los códigos cortos **85305** y **85359** asignados a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** se habrían enviado mensajes presuntamente fraudulentos en nombre de dicha entidad bancaria sin que ella los hubiera autorizado.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentará el análisis sobre la configuración de las causales de recuperación señaladas.

3.3.1. 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

Dado que la causal 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 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 fueron asignados los códigos cortos objeto de discusión a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y el uso efectivamente dado a estos por parte de este operador.

De esta manera, la CRC procedió a verificar la solicitud de asignación de los códigos cortos 85305 y 85309 presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, como se relaciona a continuación:

RADICADO	CÓDIGO CORTO SOLICITADO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
201273989	85305	Gratuito para el usuario	Servicio de SMS gratuitos para los usuarios finales de los clientes corporativos de COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P.	COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P. suministrará a los clientes corporativos el servicio de SMS multioperador para enviar información a sus clientes finales
	85359			

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 201273989

En este orden de ideas, según lo informado por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, la CRC, mediante Resolución CRC 4012 de 2012, procedió a asignarle a esa empresa – entre otras- los códigos cortos 85305 y 85359 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 la solicitud mencionada. Así las cosas, el código corto solamente se podía usar para el envío de mensajes con información sobre los productos y servicios de los clientes corporativos de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**

Sobre el particular, es importante señalar que conforme a las disposiciones vigentes, inclusive para 2012 –fecha de asignación mencionada– los PRST sólo pueden ser asignatarios de los códigos cortos en su condición de PCA. De esta manera, al ser **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** un PRST, conforme lo establece el Registro Único de TIC, este proveedor para efectos de la asignación y uso del código corto actúa como un PCA, esto es, como el agente responsable directo por "*la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. Estos actores pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Quedan comprendidos bajo esta definición todos aquéllos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido*"

Aunado a lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** como asignatario de los códigos cortos, y por lo tanto, titular del derecho del derecho de uso de este recurso, está sujeto a todas las obligaciones definidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, y específicamente las relacionadas en el artículo 6.1.1.6.2. En otras palabras, como asignatario asume todas las obligaciones frente a los recursos de identificación asignados.

Precisado el uso para el cual fueron asignados los códigos cortos **85305 y 85359** objeto de la actuación administrativa, resulta necesario traer a colación la utilización de este recurso de identificación por parte de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** según las pruebas que obran en el expediente.

En primer lugar, vale la pena destacar lo manifestado por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P** sobre su papel en la cadena de valor para el envío de mensajes de texto. Textualmente esa empresa señaló que:

- "*CM es asignatario de los códigos cortos como PRST en condición de PCA*"

- *"Se debe tener en cuenta que CM es el proveedor de red a través de un modelo de negocio establecido con ORBITEL, empresa que hace parte del mismo grupo empresarial de CM"*
- *"CM no es quien consolida, genera y envía los contenidos de los mensajes a través de los códigos cortos, sino que son los clientes finales de [los agregadores internacionales] quienes llevan a cabo este procedimiento."*
- *"[los agregadores internacionales], los cuales se encargan para cada caso, de captar todo el tráfico internacional, actuando como Gateway SMS, los cuales utilizan el código corto para la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones, quienes son los clientes corporativos de CM"*
- *"es muy importante resaltar que [los agregadores internacionales], en ningún momento son generadores de contenido, básicamente son un canal que facilita al operador atraer todo el tráfico A2P."*

En este contexto, es claro que de un lado, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** resalta que actúa como PCA, pero de otro, esa empresa señala que no es quien consolida, genera y envía los contenidos de los mensajes a través de los códigos cortos, sino que son los clientes finales de los agregadores internacionales los que desarrollan ese procedimiento. Posteriormente, esa misma empresa señala que sus clientes corporativos no son los generadores de contenido, simplemente es un canal para atraer el tráfico A2P. Esta última situación consta en los documentos que fueron aportados por esa empresa.

Lo mencionado, permite evidenciar que a pesar de que los códigos cortos se asignaron a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** para el envío de SMS de sus clientes corporativos, estos no se usan en esa forma, ya que sus clientes corporativos no están enviando SMS a sus usuarios finales, sino que terceros, diferentes a los clientes corporativos envían los mensajes a los usuarios. En otras palabras, los que ha denominado **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** como clientes corporativos –agregadores internacionales– simplemente atraen tráfico, y existen terceros –diferentes a esos clientes corporativos – que envían su información a través de los códigos cortos.

Es el cliente del agregador internacional y no el cliente corporativo de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** el que produce y genera el mensaje que se envía a través de los códigos cortos. En los correos electrónicos de agosto de 2022, aportados por la mencionada empresa, consta que es el agregador internacional el que requiere a sus clientes por ser estos los que envían SMS.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que en el expediente obra una manifestación de BANCOLOMBIA S.A. contenida en su escrito radicado 2022806502 del 9 de mayo de 2022, en la que señala que a través de los códigos cortos mencionados se habrían enviado algunos mensajes de texto en nombre de esta entidad bancaria sin que su contenido fuera autorizado por ella. Expresamente BANCOLOMBIA S.A. refiere en su comunicación que *"este contenido **NO ha sido autorizado por Bancolombia"***.

La mencionada manifestación, además, concuerda con el reconocimiento que hace **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** al señalar que *"no existe un contrato o acuerdo celebrado entre CM y Bancolombia para el envío (SIC) de mensajes a su nombre a través de los códigos cortos 85305 y 85359"* contenido en su respuesta con radicado 2022814718 del 23 de septiembre de 2022. Esto significa que, al no ser BANCOLOMBIA S.A. un cliente de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** el envío de mensajes de texto relacionados con dicha entidad bancaria constituye un claro desbordamiento del uso para el cual fueron asignados los códigos cortos en comento.

Finalmente, de la descripción hecha por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y de los documentos aportados por esa empresa, consta que la misma únicamente provee red y pone a disposición los códigos cortos que le han sido asignados, pero en ningún caso actúa como PCA a pesar de que ese recurso de identificación fue asignado en esa condición, lo cual, a todas luces, va en contra del alcance y del propósito que justificaron la asignación de los códigos cortos en cuestión.

Con todo lo anterior, es evidente que los códigos cortos **85305 y 85359** se habrían usado por fuera del alcance para el que fueron asignados **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y en consecuencia se habría configurado 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.

3.3.2. De la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016

El numeral 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que la Comisión puede recuperar los códigos cortos asignados "*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*". Así las cosas, teniendo en cuenta lo acreditado en el aparte 3.3.1. de esta resolución, es evidente que, dado el uso indebido de los códigos cortos **85305** y **85359**, por no ser BANCOLOMBIA S.A. cliente del asignatario y no haber autorizado el envío de mensajes a su nombre, también se habría configurado la causal referida en este acápite.

De acuerdo con lo explicado en el aparte anterior, esta Comisión encontró probado que a través de los códigos cortos en comento se habrían enviado mensajes de texto en nombre de BANCOLOMBIA S.A. sin su autorización. Como se vio, de ello da cuenta la afirmación de BANCOLOMBIA S.A. según la cual los mensajes ni el contenido enviado a través de los códigos cortos 85305 y 85359 "**NO ha sido autorizado por Bancolombia**".

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** indicó que no tiene ninguna relación comercial con BANCOLOMBIA S.A., lo que corrobora que se habrían enviado mensajes en nombre de BANCOLOMBIA S.A. sin contar con su autorización. Con ello se configura la causal 6.4.3.2.8 según la cual se podrán recuperar los códigos cortos en comento a través de los cuales se envían mensajes a nombre de terceros sin su autorización.

3.4. 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 **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** 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; y **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 legal⁸. 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 administrados⁹.

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"¹⁰/¹¹. (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 proceso¹².

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, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción y, efectivamente, así lo hizo a través de su comunicación con radicado 2022814718 del 23 de septiembre de 2022.

Así mismo, cabe resaltar que a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en todo momento le fue garantizado el derecho fundamental del debido proceso y, tal como se explicó en este acto administrativo, el material probatorio que obra en el expediente permitió contrastar que el uso dado a los códigos cortos objeto de discusión y el uso para el cual fueron asignados diferían, así como también que a través de estos se enviaron mensajes en nombre de terceros sin su autorización. De ahí que resulten configuradas las causales establecidas en los numerales 6.4.3.2.2. y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

3.5. 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.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Sentencia ibidem

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

Así mismo, y dado que a través de los códigos cortos que se recuperan, 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 los códigos cortos **85305** y **85359** para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USSD que habían sido asignados a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, de conformidad con la parte considerativa de este acto administrativo.

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 y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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 **30 días del mes de diciembre de 2022.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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

Radicado: 2022202270

Trámite ID: 2890

Elaborado por: Adriana Barbosa

Revisado por: Camilo Bustamante