



RESOLUCIÓN No. **7035** DE 2023

*"Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD asignado 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 2022809797 del 11 de julio de 2022, BANCOLOMBIA S.A. puso en conocimiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través del código corto **85572** 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 2022517274 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, el cual había sido asignado 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 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 al recurso de identificación asignado.

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"*.

El 9 de agosto de 2022, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022811605, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** en ejercicio del derecho de defensa, presentó su respuesta a la comunicación que inició la actuación administrativa.

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 2022521947 del 5 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 16 de septiembre de 2022, mediante radicado 2022814166, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** respondió al requerimiento de la CRC presentando la información solicitada.

El 9 de diciembre de 2022, mediante radicado 2022529972, 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 2022819266 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 23 de diciembre del año en curso. El 19 de diciembre de 2022, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022819626, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** aportó las traducciones solicitadas.

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

2.1. Radicado 2022811605 del 9 de agosto de 2022

Mediante comunicación 2022811605 del 9 de agosto 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 durante el mes de junio del 2022 fue informada de que el código corto **85572** estaba siendo usado para el envío de contenido posiblemente fraudulento y, en la medida en que actuaba como un PCA procedió –de manera inmediata– a escalar el caso a su agregador internacional de mensajes, el cual se encarga de captar todo el tráfico internacional. Indicó que este agente es un Gateway SMS e Integrador Tecnológico y, a su vez, su cliente corporativo. El escalamiento realizado pretendía evaluar la utilización indebida del código corto, específicamente el control y uso responsable de los códigos cortos para prevenir y mitigar situaciones de fraude, por ser obligaciones pactadas en el acuerdo de acceso correspondiente.

A partir de lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** indica que su agregador internacional generó inmediatamente una restricción en su plataforma respecto del contenido que fuera similar al mensaje en cuestión. De otra parte, precisa que como asignatario del código corto implementó filtros y restricciones al contenido con características “inapropiadas”.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. manifiesta que no fue posible identificar el origen del envío del mensaje de texto para presentar el detalle técnico de lo ocurrido, circunstancia que según indica ocurre por las restricciones de protección de datos que impiden conocer el contenido de los SMS. En este contexto, dicha compañía aclara que en sus acuerdos se incluyen medidas para el uso de buenas prácticas en relación con los recursos de identificación y las conductas fraudulentas “*dado que CM no es realmente quien origina los contenidos, y en esa medida, no le es posible controlar el uso de estos*”. Adicionalmente, señala que implementó “*todas*” las medidas necesarias para detener y evitar “*otro ataque de phishing*” a través del código corto **85572**, de ahí que manifieste que es de vital importancia mantener la asignación de ese recurso de identificación ya que “*limitar la cantidad de códigos asignados nos llevaría a reutilizarlos perdiendo la capacidad de realizar trazabilidad del origen de los mensajes*”.

2.2. Radicado 2022814166 del 16 de septiembre de 2022

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. señala que el código corto objeto de discusión es usado para el envío de mensajes de texto de su cliente corporativo, según consta en un contrato celebrado por una de las filiales de su grupo empresarial. Así, señala que **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** presta

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”.

su red y suministra los códigos cortos a su cliente y este último hace las veces de agregador internacional de mensajes encargándose de captar todo el tráfico internacional, actuando como Gateway SMS de mensajes que se envían desde el extranjero hacia Colombia. Precisa que los mensajes que se remiten son de tipo comercial.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. señala que actúa como PCA y como PRST a través de una empresa de su grupo empresarial, así provee red a través de un modelo de negocio establecido con ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. Esta última empresa a través de un acuerdo comercial con el agregador internacional de mensajes se encarga de captar todo el tráfico internacional, por lo 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 de SINCH quienes llevan a cabo este procedimiento"*.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. indica que su cliente es un cliente corporativo atendido a través de ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. Resalta que los clientes de ese cliente corporativo se conectan de distintas maneras, desde un simple API vía el portal Web por medio de *"un prepago"*, hasta la integración de grandes empresas multinacionales y tecnológicas, *cloud*, redes sociales, CRMs, que a su vez actúan como centralizadores de tráfico hacia clientes finales. Así, señala que el proceso de identificación para el *"verdadero originador de contenido de dichos mensajes"*, muchas veces es limitado debido a las restricciones de esta tecnología. En este sentido, precisa que ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. actúa únicamente como asignataria de los códigos cortos, teniendo en cuenta que es una filial suya.

Aunado a lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** señala que su cliente corporativo no es generador de contenido, simplemente facilita al operador atraer todo el tráfico A2P, y por tanto hay terceros –clientes del cliente corporativo– que generan el contenido enviado por dicho canal.

De otra parte, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** afirma que se llevó a cabo una *"actividad fraudulenta"* a través del código corto **85572**, pero que la misma era ajena a esa compañía. En este sentido, resalta que no existe una autorización dada por BANCOLOMBIA S.A. ni a su cliente corporativo ni a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** para el envío de mensajes de texto a través del código corto en comento.

Para sustentar sus afirmaciones, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** allegó los siguientes documentos:

1. *"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 Network AB, y CLX Network AB compañía que fue adquirida por Sinch Sweden AB"*.
2. *"Certificado en donde consta que Network AB, y CLX Network AB fue adquirida por Sinch Sweden AB"*.
3. *"Correos enviados por parte de CM a SINCH informando sobre la actuación fraudulenta sobre el código corto."*
4. *"Correos enviados por parte de SINCH informando el bloqueo del código corto"*.

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 PRESUNTA ACTIVIDAD FRAUDULENTO COMO CIRCUNSTANCIA AJENA A COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., LA NATURALEZA DE LOS CODIGOS CORTOS Y LA CALIDAD DE ASIGNATARIO DE LOS RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN

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, para la Comisión es apropiado exponer sus consideraciones frente a las afirmaciones o argumentos de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** según las cuales (i) Lo ocurrido a través del código corto **85572** es "producto de una actividad fraudulenta", (ii) la recuperación conlleva limitar o perder la capacidad de realizar trazabilidad frente al origen de los SMS, y, (iii) **ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S.** como asignataria del código corto por ser su filial, por lo que a continuación se dará respuesta a cada uno de ellos en los siguientes términos:

3.2.1. Sobre la "actividad fraudulenta" a través del código corto objeto de la actuación administrativa

Como se advirtió en los antecedentes, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** señala que lo ocurrido a través del código corto objeto de discusión, fue producto de una actividad fraudulenta y que esa compañía no remitió el contenido señalado por **BANCOLOMBIA S.A.** A pesar de lo mencionado,

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. no aporta ningún soporte de dicha afirmación, simplemente se limita a decir que se trató de un intento de *phishing*.

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.

3.2.2. Sobre la naturaleza de los códigos cortos: capacidad para realizar una trazabilidad que permita conocer el origen del envío de SMS.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. señala que al recuperar el código corto se pierde la capacidad de realizar una trazabilidad para determinar el origen de los mensajes de texto.

Al respecto, la CRC considera oportuno establecer la naturaleza de los códigos cortos como recurso de identificación y la finalidad del procedimiento de recuperación para dar respuesta de fondo a la afirmación mencionada. Lo primero que debe indicarse es que los recursos de identificación hacen parte del conjunto de recursos físicos y lógicos utilizados en la prestación de servicios de telecomunicaciones, o en la explotación de las redes de telecomunicaciones que ofrecen dichos servicios, y se definen como todas aquellas series de cifras, caracteres y símbolos representados en forma de indicativos, números, nombres, direcciones o identificadores, de dominio público o privado, utilizados en el proceso de registro y autorización en las redes de telecomunicaciones para identificar inequívocamente a un abonado, un usuario, un elemento de red, una función, una entidad de red, un servicio o una aplicación.

De esta manera, en el ordenamiento jurídico colombiano, los recursos de identificación son un recurso público **escaso** cuya administración y gestión se encuentra a cargo de la CRC³.

Ahora bien, el Título I "Definiciones" de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que los códigos cortos son un tipo de numeración asignada por la CRC para la prestación de servicios de contenidos y aplicaciones basados en el envío y/o recepción de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes a través del Servicio Suplementario de Datos no Estructurados (USSD). Adicionalmente, la definición señala que la naturaleza de los códigos cortos está circunscrita al posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios, a través de un código numérico que informe claramente el tipo de servicio, el contenido, la modalidad de compra y los costos asociados, y NO para la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes.

Así, la función de los códigos cortos es permitir la provisión de servicios de contenidos o aplicaciones, prestados a través de SMS y USSD, por parte de proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) e integradores tecnológicos, de tal manera que el usuario pueda distinguir mediante el número la modalidad de compra (única vez - suscripción), el tipo de servicio (concursos masivos- votaciones), el contenido específico (adultos - otros) y el costo del servicio (gratuito - pago). Circunstancia que facilita procesos transparentes de información y publicidad permitiendo el posicionamiento de códigos únicos utilizables en las redes de todos los proveedores de redes y servicios que estén en capacidad de generar y recibir SMS.

³ Corresponde a la planificación, la asignación, la devolución, la verificación del uso y la recuperación de los recursos de identificación, que permiten garantizar la eficiencia en el uso de estos, así como su disponibilidad en todo momento

En este sentido, es evidente que los códigos cortos son utilizados por proveedores que NO buscan la creación de un canal univoco de comunicación entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes.

Aunado a lo anterior, en la misma Resolución CRC 5050 de 2016 se define la recuperación de los recursos de identificación como el acto mediante el cual la Comisión retira la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura. De esta manera, cuando la Comisión identifique que un recurso de identificación previamente asignado no cumple los criterios de uso eficiente o está inmerso en una causal de recuperación, puede adelantar la actuación administrativa correspondiente para retirar la autorización de uso a un asignatario, sin que existan condicionamientos diferentes al de adelantar un proceso administrativo con el lleno de las garantías previstas para tal fin.

De conformidad con lo mencionado, es claro que la recuperación de un recurso de identificación en nada modifica su naturaleza intrínseca. La recuperación está orientada a que los recursos de identificación se utilicen eficientemente por tratarse de recursos públicos y escasos, por lo que constituye una herramienta o mecanismo de la Comisión para lograr una efectiva administración y gestión. En otras palabras, si a través de los códigos cortos no se crea un canal univoco de comunicación, y se evidencia un uso ineficiente, mal haría la CRC bajo el argumento de que se pierda la trazabilidad para determinar el origen de los SMS, dejar de recuperar el recurso. Lo anterior, se reitera, no sólo porque contraría la naturaleza del recurso de identificación sino porque no es una condición para evitar que proceda la recuperación.

En este sentido, el argumento de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** cuando señala que al recuperar el código corto se pierde la trazabilidad para determinar el origen de los SMS no tiene vocación de prosperar frente a la posible configuración de una causal de recuperación. De otro lado, si se quiere determinar el origen de los mensajes o generar un canal univoco de comunicación, la CRC ha identificado que se debe utilizar la figura de prestación de servicios SMS enmarcada en la clasificación de SMS-SP propuesta en el ECC Report 212, la cual debe utilizar la numeración no geográfica de servicios para su operación, teniendo en cuenta que ese tipo de números son de acceso universal y significancia nacional, y además permiten garantizar la disponibilidad y suficiencia de recursos en el mediano y largo plazo, que para el escenario en comento no otorgaría la numeración de códigos cortos. Al respecto, la CRC ha asignado numeración no geográfica de servicios bajo el NDC 940 a PRST que ofrecen servicios SMS-SP.

3.2.3. La calidad de asignatario de los recursos de identificación

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. señala que ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. es asignataria del código corto **85572** al ser parte de su grupo empresarial.

Sobre el particular, debe indicarse que la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que un asignatario del recurso de identificación es el 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. Adicionalmente, señala que la asignación es una autorización concedida a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. En este sentido, la asignación de dichos recursos confiere exclusivamente el derecho de uso, pero no otorga derecho de propiedad sobre los mismos, ni tendrá costo alguno para los asignatarios.

A partir de lo anterior, la Resolución mencionada establece las obligaciones generales de los asignatarios de los recursos de identificación, entre las que se resalta el deber de utilizar el recurso de identificación exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado, así como, el de adelantar las acciones necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento. De otra parte, señala que los recursos de identificación no pueden ser objeto de venta o comercialización. Tampoco pueden ser cedidos o transferidos, excepto cuando el Administrador de los Recursos de Identificación lo autorice de manera expresa, de oficio o a solicitud de parte.

En el presente caso, revisado el Sistema de Información y Gestión de Recursos de Identificación-SIGRI, la CRC observa que el código corto objeto de discusión fue asignado a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** mediante Resolución CRC 4317 de 2013. Adicionalmente, evidencia que la Comisión no ha autorizado transferencias o cesiones entre esa empresa y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S., por lo que, a la fecha, el único asignatario es **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**

En este sentido, debe indicarse que la asignación se hace al solicitante del recurso de identificación, y en ningún caso se puede señalar que la asignación correspondiente se entiende hecha o se extiende a las empresas que hacen parte del grupo empresarial de aquel solicitante. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que –como se observará en el acápite siguiente– en la descripción y justificación de uso correspondiente del código corto nada se mencionó respecto del uso por parte de las filiales o empresas del grupo empresarial de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**

En todo caso, la CRC recuerda que los códigos cortos solo pueden ser asignados a los PRST en su condición de PCA, a los PCA e IT, por lo que no se puede señalar que cualquier empresa por el simple hecho de ser parte del grupo empresarial de otra es un asignatario en los términos de la regulación vigente, pues la Comisión al momento de asignar el recurso de identificación correspondiente debe validar la calidad en la que actúa el solicitante para que proceda la asignación.

De manera que tampoco le asiste razón a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** cuando señala que ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES S.A.S. es asignatario del código corto en comento. Por el contrario con esa afirmación, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** permite evidenciar que esa compañía no está cumpliendo con las obligaciones a su cargo.

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 del código corto 85572 asignado 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 fue asignado el código corto objeto de discusión a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** y el uso efectivamente dado por parte de este operador.

De esta manera, la CRC procedió a verificar la solicitud de asignación del código corto **85572** presentada por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, como se relaciona a continuación:

RADICADO	CÓDIGO CORTO SOLICITADO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
201373175	85572	Gratuito para el usuario	<i>Código corto para que clientes corporativos de Tigo envíen SMS informativos</i>	<i>Código corto para que clientes corporativos de Tigo envíen SMS informativos</i>

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 201373175

En este orden de ideas, según lo informado por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, la CRC, mediante Resolución CRC 4317 de 2013, procedió a asignarle a esa empresa –entre otros– el código corto **85572** 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 asignado 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 2013 –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 aquellos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido*"

Precisado el uso para el cual fue asignado el código corto **85572** 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***"
- "***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***"
- "***En todo caso, es importante aclarar que CM dentro de las acciones que están en su control establece en sus acuerdos el uso de buenas prácticas en relación con los recursos de identificación y las conductas antifraude, dado que CM no es realmente quien origina los contenidos, y en esa medida, no le es posible controlar el uso de estos.***"
- "***Sinch Sweden por su parte, hace las veces de (agregador internacional de mensajes) encargándose de captar todo el tráfico internacional, actuando como Gateway SMS de mensajes que se envían desde el extranjero hacia Colombia, utilizando los códigos cortos que CM provee para tal fin***"
- "***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 SINCH quienes llevan a cabo este procedimiento***"

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 produce, consolida, genera y envía

los contenidos de los mensajes a través de los códigos cortos, sino que son los clientes finales de su agregador internacional los que desarrollan ese procedimiento. Posteriormente, esa misma empresa señala que su cliente corporativo –que suscribió contrato con su filial– no es el generador de contenido, simplemente es un canal para atraer el tráfico A2P. Esta última situación consta en los documentos –contratos– que fueron aportados por esa empresa.

Lo mencionado, permite evidenciar que a pesar de que el código corto se asignó 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 del código corto.

Es el cliente del agregador internacional y no el cliente corporativo de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** el que produce, genera y consolida el mensaje que se envía a través del código corto **85572. COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** únicamente provee infraestructura de red y en palabras de esa empresa provee el código corto en comento. Así, a pesar de que **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** debía actuar como PCA, conforme a la asignación efectuada por esta Comisión, lo que realmente esta haciendo esa empresa es que cualquier persona –cliente del agregador internacional– actúe en tal calidad. Esta circunstancia, a todas luces, va en contra del alcance y del propósito que justificaron la asignación de los códigos cortos en cuestión.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que en el expediente obra una manifestación de BANCOLOMBIA S.A. en la que señala que a través del código corto mencionado 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 una autorización dada por Bancolombia a SINCH ni a CM para el envío de mensajes de texto a través del código corto 85572"*, contenido en su respuesta de 16 de septiembre de 2022. Esto significa que, al no ser BANCOLOMBIA S.A. un cliente de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** ni haber dado autorización para el envío de mensajes de texto relacionados con dicha entidad bancaria es claro que se constituye un claro desbordamiento del uso para el cual fue asignado el código corto en comento.

En este punto es importante destacar que en los correos electrónicos aportados por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** como prueba dentro del trámite adelantado obran otros mensajes de texto cuyo envío y contenido tampoco fue autorizado.

Con todo lo anterior, es evidente que el código corto **85572** se habría usado por fuera del alcance para el que fue asignado **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., por lo que la CRC procederá con su recuperación.

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 anterior de esta resolución, es evidente que, dado el uso indebido de los códigos cortos **85572** 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 del código corto 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 del código corto 85572 *"**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 dicha entidad financiera. Con ello se configura la causal 6.4.3.2.8 según la cual se podrá recuperar el código corto 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 legal"⁴. 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"⁵.

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"^{6/7}. (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

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Sentencia ibidem

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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 proceso⁸.

Así las cosas, revisado el expediente administrativo, se constató que el procedimiento adelantado por la CRC corresponde al procedimiento reglado en la Resolución CRC 5050 de 2016, cuya consecuencia es la recuperación del código corto asignado, 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 sus diferentes pronunciamientos.

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 al código corto objeto de discusión y el uso para el cual fue asignado difería, así como también que a través de él 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 *habeas data*.

Así las cosas, teniendo en cuenta que dentro del presente trámite administrativo se puso en evidencia el tratamiento de información protegida por el régimen de protección de datos personales, contenido en la Ley 1581 de 2012, 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 **85572** para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USSD que había sido asignado 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.

g

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

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 **02 días del mes de enero de 2023.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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

Radicado: 2022202299

Trámite ID: 2892

Elaborado por: Adriana Barbosa

Revisado por: Camilo Bustamante