



RESOLUCIÓN No. **7402** DE 2024

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7327 de 2024"*

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

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Mediante Resolución CRC 7327 del 1 de marzo de 2024, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar el código corto 890117 que había sido asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL S.A.**, por haberse configurado las causales de recuperación 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.

La Resolución CRC 7327 de 2024 fue notificada personalmente a **COMCEL S.A.** por medio de correo electrónico remitido el 5 de marzo del mismo año. Dentro del término establecido para tal fin<sup>1</sup>, la sociedad mencionada presentó recurso de reposición en contra del acto administrativo en comento, el cual fue radicado internamente bajo el número 2024804478 del 19 de marzo de 2024.

Dado que el recurso de reposición interpuesto por **COMCEL S.A.** cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la Comisión procederá con su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por la recurrente en su escrito.

**2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO**

En su escrito del 19 de marzo de 2024, **COMCEL S.A.** solicita a la CRC que *"revoque la resolución objeto de recurso, y en consecuencia NO recupere el código corto 890117"*

**COMCEL S.A.** sustenta su recurso agrupando sus argumentos en las siguientes tres (3) secciones: **(i)** Sobre los hechos relevantes en el proceso administrativo objeto de recurso, **(ii)** Sobre la falta de tipicidad de la CRC de cara a la recuperación del código corto, y **(iii)** Sobre la imposibilidad de **COMCEL S.A.** de conocer y bloquear el contenido de los SMS enviados por BICS.

Para sustentar sus afirmaciones, **COMCEL S.A.** aporta los siguientes documentos:

1. *"Solicitud de asignación del código corto 890117 del 17 de marzo de 2017".*
2. *"Correo electrónico de Solicitud de explicaciones carrier internacional BICS (BELGACOM INTERNATIONAL CARRIER SERVICES) SMS A2P. Urgente del 11 de marzo de 2024".*

<sup>1</sup> El término para presentar el recurso de reposición vencía el 19 de marzo de 2024.

**2.1. Del acápite denominado "SOBRE LOS HECHOS RELEVANTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO OBJETO DE RECURSO"**

**COMCEL S.A** señala que BICS es quien consolida y envía el contenido transmitido en los mensajes cursados, pues es un *carrier* internacional o un concentrador de los mensajes de sus clientes para que sean enviados a los destinos que corresponda, no son originadores de contenidos. En este sentido, indica que es evidente que **COMCEL S.A.** actúa como PCA, que únicamente se limita a proveer su infraestructura para que los mensajes lleguen a sus usuarios finales.

De otra parte, afirma que, mediante correo electrónico del 11 de marzo de 2024, luego de la solicitud de explicaciones, BICS señaló que para el año 2022, había sucedido lo siguiente: "*Teníamos la ruta de Colombia abierta para todos los agregadores y OTTs. Se explicó que esta ruta era para tráfico de OTP solamente; pero un cliente en Asia nos envió este tráfico de Marketing que fue clasificado como fraude. Las medidas que BICS tomo son las siguientes: 1. El cliente fue bloqueado inmediata y permanentemente para cualquier tráfico a cualquier red de Colombia vía BICS 2. Se dedicó exclusivamente el uso del SC a Colombia para nuestra empresa hermana Telesign y sus clientes que sean única y exclusivamente OTTs y que solamente se envíe tráfico de OTP 3. Se bloqueó en nuestro sistema todas las Palabras o "Keywords" que tengan que ver con contenido marketing como por ejemplo "oferta" "ganar" y sus derivados" etc. 4. Se requiere registro previo para cualquier OTT nueva que quiera enviar tráfico desde Telesign a BICS. 5. Se establece monitoreo proactivo del tráfico a las redes en Colombia*".

En consecuencia, manifiesta que **COMCEL S.A.** no tenía el control del contenido de los mensajes de texto remitidos por BICS sobre el código corto 890117, por lo cual se generó una conducta no atribuible y, en tal sentido, solicita a la CRC que revoque su decisión inicial y NO recupere ese código corto. Lo anterior, además, fundamentado en el hecho que, como consecuencia de la conducta que inició esta actuación, se ejecutaron las acciones establecidas en el contrato con BICS por la indebida utilización del código corto mencionado.

De otra parte, **COMCEL S.A.** señala que el código corto le fue asignado en el año 2017, y solo a la fecha se tuvo este tipo de inconveniente, del cual tan pronto se tuvo conocimiento se procedió al bloqueo del tráfico indebido. Así mismo, indica que es importante que la CRC reconozca su compromiso de denunciar ante la Comisión y el MINTIC los diferentes usos fraudulentos que ha evidenciado sobre la red, pues de cara a la experiencia del cliente es prioritario garantizar que este tipo de situaciones no se presente.

**CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Al respecto, es de señalar que el recurso de reposición es un medio jurídico a través del cual la parte interesada controvierte las decisiones o actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, en el caso puntual, la recuperación de un código corto, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque<sup>2</sup>. Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que "*(...) se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)*".

De esta manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto, la CRC analizará nuevamente toda la información que reposa en el expediente, advirtiendo que la prueba aportada en esta instancia –correo electrónico del 11 de marzo de 2024– en nada desvirtúa la decisión recurrida, pues si bien da cuenta de las medidas adoptadas como consecuencia del envío de mensajes "*clasificado como fraude*", no demuestra que el uso del código corto se hiciera conforme al uso para el cual había sido asignado, ni demuestra que Bancolombia S.A. hubiera autorizado el envío de mensajes o contenido a su nombre.

<sup>2</sup> López Blanco, Hernán F. "Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano", Tomo I, Novena Edición, Bogotá -Colombia, 2005. p 749. "*Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver.*"

Ahora bien, a partir de la revisión del expediente en esta instancia, y teniendo en cuenta lo expuesto en el recurso de reposición, la Comisión resalta que el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece la siguiente causal de recuperación *"Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados"*, por lo que, para verificar la configuración de dicha causal, esta Entidad debe constatar lo siguiente: **(i)** el uso para el cual fue asignado el código corto objeto de recuperación y **(ii)** el uso que el asignatario le da al código corto.

En otras palabras, para constatar la configuración de la causal descrita en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC debía determinar de manera objetiva el uso que **COMCEL S.A.** le estaba dando al código corto objeto de discusión y contrastarlo con el uso para el cual había sido asignado. Si de dicha comparación se presentaba alguna diferencia, la Comisión podía proceder con la recuperación del recurso de identificación.

En el caso concreto, frente al argumento de **COMCEL S.A.** de actuar como PCA al proveer únicamente infraestructura, y por esto, estar usando el código corto conforme fue asignado, resulta necesario recordar que la asignación del código corto 890117, se sustentó en la siguiente justificación y propósito: *"Recepción de mensajes internacionales transaccionales o de notificación desde aplicaciones. (...) para identificar el tráfico del proveedor Bics el cual enviara mensajes provenientes de entidades internacionales, generados por solicitud del cliente por medio de aplicaciones"*, como se relaciona a continuación:

RADICADO	CÓDIGO CORTO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
2017718644	890117	Gratuito para el usuario	<i>"Recepción de mensajes internacionales transaccionales o de notificación desde aplicaciones"</i> .	<i>Se requiere para identificar el tráfico del proveedor Bics el cual enviara mensajes provenientes de entidades internacionales, generados por solicitud del cliente por medio de aplicaciones"</i>

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 2017718644.

Teniendo en cuenta lo informado por **COMCEL S.A.** en su solicitud de asignación, mediante Resolución CRC 5123 del 2017, esta Comisión le asignó, entre otros, el código corto 890117 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD bajo la modalidad de *"Gratuito para el usuario"*.

Ahora bien, es de recordar que conforme a la regulación vigente para la época de la asignación y a la fecha de expedición de la presente resolución, los PRST sólo son asignatarios de los códigos cortos en su condición de PCA.

De esta manera, como PCA, según la definición establecida en la Resolución CRC 5050 de 2016, y la asignación mencionada, **COMCEL S.A.** debía actuar como el agente responsable *"directo[s] 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."* (Destacado fuera de texto).

A pesar de que como se señaló, **COMCEL S.A.** sería el PCA o el responsable directo por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones, en los escritos presentados durante el trámite adelantado **COMCEL S.A.** afirmó que, aunque actuaba como PCA, no tenía injerencia ni relación con los contenidos y aplicaciones, y que únicamente proveía infraestructura para poder enviar los mensajes a sus usuarios, así:

**(i)** Comunicación de enero de 2024, **COMCEL S.A.** señaló que actuaba como PCA *"dado que el carrier no es una empresa colombiana y no tiene oficina en el país."*, y adicionalmente indicó lo siguiente:

"el carrier tiene clientes **dueños de las plataformas en donde se generan los mensajes**, como Microsoft, Booking, UBER EATS, Facebook, mercado libre, Spotify y otros integradores.

(...)

Se aclara que el carrier internacional BICS (BELGACOM INTERNATIONAL CARRIER SERVICES), es **un concentrador de los mensajes de sus clientes** para que sean enviados a los destinos que corresponda, **no son originadores de contenidos**.

(...)

**COMCEL, de acuerdo con el contrato señalado y en ejecución del mismo, no tiene injerencia en el contenido ni las plataformas que los envían**, ya que eso, como se ha señalado reiteradamente, es responsabilidad exclusiva del carrier, así como de contar con las autorizaciones correspondientes para el envío de los mensajes.

(...)

en virtud del contrato suscrito con el carrier internacional BICS (BELGACOM INTERNATIONAL CARRIER SERVICES), este último es responsable del contenido de los mensajes."(Destacado fuera de texto).

(ii) En su escrito de recurso de reposición, **COMCEL S.A.** afirmó lo siguiente:

"(...) es evidente que COMCEL actúa como PCA, que únicamente se limita a proveer su infraestructura para que los mensajes lleguen al usuario final de COMCEL"

(...)

"En consecuencia, es claro que COMCEL no tenía el control del contenido de los mensajes de texto remitidos por BICS sobre el código corto No. 890117"

De esta manera, fue la propia asignataria la que señaló que el código corto 890117 no estaba siendo utilizado para el uso asignado, pues, a pesar de que ese código corto se había asignado a **COMCEL S.A.** en su condición de PCA, ese PRST no fungía como tal. Al respecto, se reitera que **COMCEL S.A.** durante el trámite adelantado indicó que: **(i)** no tiene el control del contenido emitido; **(ii)** únicamente se limita a proveer infraestructura para que los mensajes le lleguen al usuario final; **(iii)** no tiene injerencia ni en el contenido ni en las plataformas. En otras palabras, fue el propio **COMCEL S.A.** el que señaló que no era ni productor ni generador ni consolidador de contenidos, esto es, que no fungía como PCA, sino que únicamente proveía infraestructura para el envío de los mensajes.

Bajo este entendido, para la CRC es evidente que el uso del código corto 890117 dista de aquel para el cual fue asignado, pues **COMCEL S.A.** reconoció expresamente que cuando usa ese recurso de identificación no actúa como PCA, lo cual –como se mostró– fue ratificado en su escrito de recurso de reposición. En otras palabras, lo mencionado por **COMCEL S.A.** respecto a que únicamente provee infraestructura es suficiente para evidenciar que esa sociedad no actúa como PCA, pues es el propio asignatario del código corto 890117 el que reconoce que no es productor, ni consolidador ni generador de contenidos, sino que solamente es un proveedor de infraestructura.

Si bien, esta Comisión autorizó que BICS fuera un agregador o consolidador, a partir de la justificación y propósito presentada con la solicitud de asignación correspondiente, esto en ningún caso implica que, como consecuencia de la asignación mencionada, **COMCEL S.A.** omita que la asignación se realizó en su condición de PCA y que, en consecuencia, omita a estar obligado a actuar como tal.

Es de señalar que la regulación y la autorización concedida por la Comisión para la utilización de los códigos cortos que se asignan a los solicitantes marcan el derrotero para su uso. Esa asignación parte de la regulación y de una solicitud del asignatario, quien a través del requisito "justificación" y "descripción" previsto para la asignación correspondiente le indica a la CRC cómo y para qué utilizará e implementará el código corto una vez le sea asignado. En todo caso, esa justificación y descripción, así como la regulación, debe ser cumplida a cabalidad por parte del asignatario del recurso de identificación, so pena de recuperación.

Establecer que, por cuenta de la asignación, donde consta que BICS sería un agregador o un consolidador de mensajes, **COMCEL S.A.** no tenía que actuar como PCA, implica de plano afirmar que a través de una resolución de carácter particular y a través de una solicitud de un particular se puede modificar la Resolución CRC 5050 de 2016. Así mismo, señalar que ser un PCA es proveer infraestructura para el envío de los mensajes a los usuarios, significa desconocer la definición de la Resolución CRC 5050 de 2016 y las actividades propias de esos proveedores.

En este contexto, es de recordar que, en el ejercicio de sus funciones, la CRC está sujeta a la regulación de carácter general y abstracto que hubiera expedido cuando los hechos objeto de análisis se enmarquen en los supuestos fácticos descritos en dicha regulación. Actuar en contravía de lo dispuesto en la regulación general implicaría la transgresión al principio de inderogabilidad singular del reglamento, según el cual un acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular, aunque se trate del mismo funcionario y órgano autor de aquel<sup>3</sup>.

En consonancia con ello, es claro que la regulación de carácter general y abstracto se expide de conformidad y para los fines y principios previstos por la Constitución y la Ley, entre ellos la neutralidad tecnológica, la promoción de la competencia y el goce efectivo de los derechos de los usuarios, razón por la cual, cuando se aplica tal regulación a un caso concreto, dicha decisión, expresada en un acto administrativo de carácter particular y concreto, no hace más que acatar tales fines y principios y de ninguna manera podría desviarse de los mandatos normativos contenidos en la regulación general.

Por esto, cuando en sede de una actuación administrativa, un proveedor presenta ante esta Comisión una pretensión y/o un argumento contrario a la regulación de carácter general y abstracto, u omite acreditar la existencia de los supuestos de hecho previstos en esta, la decisión de carácter particular y concreto que niega su pretensión no puede bajo ninguna circunstancia entenderse como violatoria de los fines y principios contenidos en la Ley pues, lejos de apartarse de ellos, evidentemente los reivindica.

En línea con lo anterior, no le asiste razón a la recurrente al señalar que proveer únicamente infraestructura para el envío de los mensajes implica ser un PCA en los términos previstos en la regulación. Tampoco le asiste razón cuando afirma que el uso del código corto por parte de BICS cumple con la asignación realizada, pues como se ha dicho esa asignación incluía dos aspectos: (i) La condición de PCA de **COMCEL S.A.** y (ii) Identificar al Carrier BICS –proveedor del asignatario– el cual enviaría mensajes provenientes de entidades internacionales y generados por solicitud del cliente por medio de aplicaciones; sin embargo, uno de esos dos aspectos no se cumplió.

Llama la atención la contradicción de **COMCEL S.A.**, al ejecutar acciones en virtud de su contrato con BICS por la “indebida utilización del código corto mencionado”, esto es, al reconocer que el código no fue debidamente utilizado, pero a su vez solicitar a la CRC que no le recupere el referido código por no configurarse la causal de uso indebido. Al respecto, se recuerda que es obligación de los asignatarios del código corto -en este caso **COMCEL S.A.**- usar el recurso asignado conforme fue autorizado. La relación de la CRC es con el asignatario, no con los clientes de este.

En todo caso, no puede perderse de vista que durante el trámite administrativo incluida la instancia que se analiza, no se aportó autorización alguna de Bancolombia S.A para el envío de mensajes a su nombre a través del código corto 890117, de ahí que también se ratifique la configuración de la causal descrita en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que refiere a contar con la autorización expresa para enviar mensajes y contenido a nombre de terceros.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. - SECCIÓN PRIMERA. Bogotá, D.E., seis (6) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991). Consejero Ponente: Doctor Miguel González Rodríguez. Referencia: Expediente No. 1244. Véase también CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero: Enrique Gil Botero Bogotá D.C., veinte (20) de marzo dos mil doce (2012) Rad.: 11001032800020110000300 Actor: Ferleyn Espinosa Benavides Demandado: Viviane Aleyda Morales Hoyos Acción: Electoral ACLARACIÓN DE VOTO; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. Curso de Derecho Administrativo. 6 ed. Madrid. Civitas, 1993. v.1 Pág. 209. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Observaciones sobre el Fundamento de la Inderogabilidad Singular de los Reglamentos, Revista de Administración Pública, número 27, septiembre-diciembre, 1.958, pp. 63-64; BREWER-CARIÁS, A. Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina. Ponencia para las IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA, Caracas, noviembre 1998. Pág. 25; GONZÁLEZ SALINAS, J. Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y Acto Administrativo, Revista de Administración Pública, número 121, enero-abril, 1.990, pp. 175-182; PEÑARANDA RAMOS, J. El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad. En Curso de Instituciones Básicas del Derecho Administrativo, 2014. Universidad Carlos III de Madrid. Open Course Ware. Pág. 13.

Frente al argumento de la recurrente que refiere que, a pesar de haberse asignado el código corto en el año 2017, solo a la fecha se presentó este inconveniente, debe indicarse que el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone que un **uso diferente - de los códigos cortos-** al uso autorizado por la CRC –al momento de su asignación– puede generar su recuperación. En ningún momento, la causal objeto de análisis establece que ese uso diferente deba ser continuo ni permanente, y tampoco señala que deban ocurrir un sinnúmero de eventos de “uso diferente al autorizado” para que proceda la recuperación de los códigos cortos.

En la misma línea, debe tenerse en cuenta que el Diccionario de la Real Academia Española establece que el término “uso” significa entre otras cosas, la acción de usar o hacer servir una cosa para algo, por lo que, el uso no hace referencia a la necesidad de que exista un comportamiento reiterado o continuo para que se entienda que una cosa o algo fue utilizada.

Teniendo en cuenta, lo dispuesto en la causal objeto de análisis, cualquier mensaje que se envíe o cualquier uso de ese recurso de identificación debe corresponder –en todo momento– a lo autorizado por esta Comisión, por lo que, la cantidad de mensajes remitidos y de inconvenientes presentados es indiferente cuando se analiza la recuperación correspondiente, de ahí que la CRC se encuentre facultada para que –inclusive– con un solo uso diferente al autorizado efectúe la recuperación de los códigos cortos una vez surtido el trámite administrativo previsto para el efecto.

Bajo una interpretación normativa literal, respaldada por el artículo 27 del Código Civil, la CRC no podría asignarle una connotación diferente a dicha causal, por ser esta absolutamente clara y no ser confusa u oscura. Si el regulador hubiese querido que fuera un número determinado de eventos, lo hubiese establecido así en la referida causal. No obstante, lo dispuesto en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, es absolutamente claro en señalar que el uso del código corto de forma diferente al autorizado puede dar lugar a la recuperación del código corto. Circunstancia que en ningún caso es desproporcionada.

Finalmente, respecto del argumento de **COMCEL S.A.** de reconocer su compromiso al denunciar ante la CRC y el MINTIC los diferentes usos fraudulentos que ha evidenciado sobre la red, es deber de los PRST, PCA e IT adoptar medidas contra el fraude, no por ello, esta Comisión puede desconocer lo previsto en la regulación.

De esta manera, no puede la recurrente censurar a esta Comisión por llegar a la conclusión a la que llegó en primera instancia, cuando está probado –por sus propias manifestaciones– que no se cumplía el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación, ni contaba con autorización para el envío de mensajes a nombre de Bancolombia S.A. Por estos argumentos, la CRC no modificará la decisión recurrida.

En este contexto, el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar.

## **2.2. Sobre el acápite denominado: “SOBRE LA FALTA DE TIPICIDAD DE LA CRC DE CARA A LA RECUPERACIÓN DEL CÓDIGO CORTO”.**

**COMCEL S.A.** indica que el código corto fue asignado bajo la modalidad “gratuito para el usuario” y “para identificar el tráfico del proveedor Bics el cual enviará mensajes provenientes de entidades internacionales, generados por solicitud del cliente por medio de aplicaciones (...)”, lo cual no ha sido modificado, y a pesar del supuesto envío de mensajes fraudulentos, el código corto 890117 se usa en la modalidad de gratuito para el usuario para el tráfico del Carrier BICS, con lo cual no es posible encuadrar la conducta en la causal del numeral.

Adicionalmente, precisa que en el acto administrativo objeto de recurso, nunca se hace referencia a los mensajes remitidos, las fechas de envío, los teléfonos a los cuales fue enviado, así como tampoco se prueba el uso diferente al cual fue asignado. La CRC parte de la denuncia de Bancolombia S.A., y solo con dicha solicitud, sin analizar la prueba remitida por este, procede a “sancionar” a **COMCEL S.A.**, por un uso “diferente” al cual fue asignado; situación, como se señaló, es discutible, toda vez que la Comisión desde el momento de la solicitud de la asignación de dicho código corto, y hasta la culminación del trámite respectivo, sabía que iba a ser utilizado por BICS.

En virtud de lo anterior, **COMCEL S.A.** indica que no se ha establecido, en el acto administrativo, un nexo de causalidad que permita identificar que los mensajes remitidos en el código corto recuperado tienen un fin diferente al asignado por la CRC. Esta situación a todas luces viola el principio de tipicidad y legalidad, pues como se indicó anteriormente, nunca se señaló qué mensajes

ni el uso distinto al de la asignación del código 890117, lo cual genera la configuración de una causal de nulidad.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Para resolver este cargo, resulta oportuno señalar, siguiendo la misma línea de lo manifestado en la resolución recurrida, así como en el acápite anterior, que la naturaleza, características y finalidad de las actuaciones de recuperación de códigos cortos de ninguna manera permiten concluir, como equivocadamente afirma el recurrente, que se trata de un procedimiento de carácter sancionatorio. Ciertamente, las actuaciones de derecho administrativo sancionatorio se constituyen como una de las manifestaciones del *ius puniendi*, es decir, son la expresión de la potestad del Estado cuya finalidad se circunscribe a reprimir y, por lo tanto, disuadir determinados comportamientos que por diversos motivos se consideran contrarios al ordenamiento jurídico<sup>4</sup>. En efecto, solamente se pueden considerar expresiones de derecho sancionador, en este caso de derecho administrativo sancionatorio, aquellas actuaciones administrativas que puedan resultar en la imposición de un castigo particular, es decir, de una medida estatal cuya finalidad se encuentra circunscrita a corregir, reprimir y disuadir el despliegue de conductas reprochables por el ordenamiento.

En este contexto, debe señalarse que las actuaciones de recuperación de recursos de identificación -en este caso- códigos cortos no tienen como finalidad intrínseca reprimir comportamientos contrarios a derecho. Las actuaciones administrativas para la recuperación de recursos de identificación se enmarcan en el desarrollo de la función de administrar los recursos de identificación, de conformidad con los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. En desarrollo de esta función, la CRC, como Administrador de los Recursos de Identificación, tiene el deber de verificar el uso eficiente de los recursos por parte de los asignatarios de estos.

En efecto, dado que los recursos de identificación son recursos finitos o escasos, con su regulación y administración se busca promover su aprovechamiento óptimo, en concordancia con el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y el numeral 6.1.1.2.5. del artículo 6.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es con este propósito que se adelantan las actuaciones de recuperación de recursos de identificación, por lo que de ninguna manera pueden ser consideradas como el ejercicio de una facultad sancionatoria.

Así las cosas, se reitera que las actuaciones administrativas de recuperación de recursos de identificación se enmarcan únicamente en la facultad de administración de estos recursos a cargo de la CRC y no se corresponden con las características esenciales, ya explicadas ampliamente, que definen el derecho sancionador.

En línea con lo anterior, es de indicar que conforme a lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, la asignación de los recursos de identificación es una autorización concedida por la Comisión a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. Así, al asignatario de los recursos de identificación le son asignadas unas obligaciones generales, tal como consta en el artículo 6.1.1.6 de la Resolución mencionada. Adicionalmente, el asignatario debe acatar los criterios de uso eficiente de cada recurso de identificación y debe evitar incurrir en causales de recuperación, dentro de los que se destaca utilizar el código corto conforme fue asignado. De esta manera, si el uso de los códigos cortos no corresponde con el propósito, descripción o justificación para el cual fueron asignados, la CRC está facultada para efectuar su recuperación, como ocurrió en el caso objeto de análisis. En este sentido, se reitera que la Comisión asigna un recurso público escaso y, como tal, debe ser utilizado por parte del asignatario cumpliendo lo dispuesto en la asignación correspondiente, así como la regulación general que resulte aplicable.

A partir de lo mencionado, para efectos de la actuación de recuperación adelantada, la Comisión tuvo en cuenta las normas del procedimiento común y principal. Es por ello por lo que, cuando la Comisión dio inicio a la actuación de recuperación, en aplicación del artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 sobre el procedimiento de recuperación, se le comunicó a **COMCEL S.A.** acerca del inicio del trámite con el fin de garantizar su derecho a la defensa y al debido proceso. En este punto vale destacar que, si bien se otorgó un término de 15 días hábiles para que se pronunciara al respecto y aportara y solicitara las pruebas que pretenda hacer valer, ello no se hizo en aplicación al artículo 47 del CPACA, sino atendiendo lo dispuesto en el artículo 35 del CPACA que

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-214 de 1994, C-406 de 2004, C-818 de 2005, C-762 de 2009, C-094 de 2021, entre otras.

ordena que se debe *"informar de la iniciación de la actuación para el ejercicio del derecho de defensa"*, para lo cual la Comisión fijó el término de 15 días hábiles en cumplimiento de lo establecido en el inciso 3 del artículo 117 del Código General del Proceso según el cual *"a falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con la circunstancias"*.

En la comunicación de inicio de la actuación administrativa, esta Comisión describió los hechos y las causales de recuperación presuntamente configuradas, esto es, las 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. De manera que, desde el comienzo, **COMCEL S.A.** conocía que la CRC –en el marco de sus funciones– iba a verificar que el uso del código corto se hiciera conforme había sido asignado. Adicionalmente, conocía que se estaba cuestionando si esa sociedad tenía autorización de terceros para enviar mensajes a su nombre a través del mismo código corto, para lo anterior, esta Comisión incluyó y remitió como pruebas la solicitud de asignación del código corto 890117 y la correspondiente resolución de asignación.

A partir de la información que obra en el expediente, esta Comisión en la decisión recurrida, señaló que se encontraban configuradas las dos causales de recuperación objeto de análisis, y procedió a recuperar el código corto mencionado.

De esta manera, la Comisión no sólo adelantó el procedimiento previsto para el efecto, sino que sustentó su decisión teniendo en cuenta la información que reposaba en el expediente (específicamente en las manifestaciones de **COMCEL S.A.**) y en las causales enunciadas en el acto administrativo de inicio de la actuación de recuperación.

Precisado lo anterior y como se ha señalado, la actuación administrativa se sustentó en la presunta configuración de 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. En la Resolución recurrida, frente a cada causal, esta Comisión hizo el análisis objetivo correspondiente, así, la CRC indagó por la forma en que **COMCEL S.A.** utilizaba el recurso de identificación y si contaba con una autorización de Bancolombia S.A. para enviar mensajes a su nombre, sin embargo, fue producto de, entre otras cosas, las manifestaciones de **COMCEL S.A.** que esta Entidad adoptó la decisión recurrida.

De manera que no le es reprochable a la CRC llegar a la conclusión que llegó por cuenta de las manifestaciones de **COMCEL S.A.** que, como se mostró en el acápite anterior, daban cuenta que el uso del código corto se hacía de forma distinta a lo autorizado y que no se contaba con autorización de Bancolombia S.A. para el envío de mensajes a su nombre. Situación distinta es que **COMCEL S.A.** no esté de acuerdo con la decisión adoptada.

A partir de lo anterior, se resalta que la CRC verifica que el uso de los códigos cortos corresponda con el propósito o justificación para el cual fueron asignados y, por supuesto, con la regulación, y en caso de que no corresponda, está facultada para efectuar su recuperación, como ocurrió en el caso objeto de análisis. La causal descrita en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, no le impone a esta Comisión evaluar la cantidad de mensajes remitidos, los números de teléfono involucrados para que proceda la recuperación, se reitera que basta con la verificación del uso a partir de la misma descripción que hace el asignatario de ese recurso.

**COMCEL S.A.** confiesa expresamente que no tiene nada que ver con los contenidos que se remiten a través del código corto 890117 y, en consecuencia, indica que no es un generador ni productor ni agregador de contenidos, indica que no es un PCA, a pesar de que la asignación se hizo en tal condición; sin embargo, dicha sociedad no acepta la recuperación efectuada, aun cuando de la descripción de su actividad es contraria a la regulación y a lo autorizado por esta Comisión.

En este sentido, se reitera que la Comisión asigna un recurso público escaso, y como tal, debe ser utilizado por parte del asignatario cumpliendo lo dispuesto en la asignación correspondiente, así como la regulación general que resulte aplicable.

Ahora bien, debe señalarse que en el expediente obra prueba de que en efecto se remitieron mensajes en nombre de Bancolombia S.A. Sin embargo, **COMCEL S.A.** no las desvirtuó. Sobre este aspecto, es necesario recordar que según el artículo 167 del Código General del Proceso, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.



La CRC llegó a la conclusión de recuperar el código corto con base en la queja y la información que obra en el expediente y que fue recopilada durante el trámite de la actuación administrativa. En consecuencia, no le es reprochable a la Comisión haber resuelto la actuación administrativa de la forma y en el sentido en que lo hizo, en tanto **COMCEL S.A** no acreditó que el uso del código corto objeto de discusión se adecuaba a lo asignado. Por el contrario, confesó que su actividad no era ser PCA a pesar de que -se reitera- la asignación se hizo en tal condición.

Para la CRC, la información aportada por **COMCEL S.A.** a lo largo de la actuación administrativa, incluida esta instancia, no prueba que el uso del código corto se hace conforme a la regulación, únicamente prueba que esa sociedad requirió a su cliente BICS a rendir explicaciones y que el actuar de **COMCEL S.A.** se limita a ser proveedor de infraestructura. De manera, que no le es imputable a esta Comisión que **COMCEL S.A.** aportara a la actuación administrativa información con una mínima eficacia probatoria para desvirtuar la queja presentada.

Así, mal puede la recurrente trasladar a la CRC la responsabilidad derivada del incumplimiento de la carga de la prueba, o de su equivocación en las premisas jurídicas de las que partió su defensa, pues hace parte del ordenamiento jurídico colombiano el principio general del derecho según el cual nadie puede obtener provecho de su propia culpa (*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*). No puede la recurrente censurar a esta Comisión por llegar a la conclusión a la que llegó en primera instancia, cuando está probado que no cumplía el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación.

Se aclara que la CRC, tanto en primera instancia como en esta etapa de recurso de reposición, tuvo en cuenta la información aportada por parte de **COMCEL S.A.**, de ahí que no se acepte el cargo planteado. No es cierto que la decisión adoptada no tenga sustento alguno, pues como se explicó en el acápite anterior, el uso del código corto no se hacía conforme a lo asignado. Tampoco se vulneró el principio de tipicidad ni legalidad, pues como se mostró la CRC actuó conforme a lo dispuesto en la regulación.

A partir de lo mencionado, es evidente que el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar.

### **2.3. Sobre el cargo denominado: "SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE COMCEL DE CONOCER Y BLOQUEAR EL CONTENIDO DE LOS SMS ENVIADOS POR AXESNET"**

La recurrente indica que la CRC en concepto de fecha 17 de septiembre de 2019 señaló que los PRST no pueden imponer restricciones a cualquier servicio de telecomunicaciones o aplicaciones o contenido de otros proveedores. En virtud de lo anterior, existe una imposibilidad de **COMCEL S.A.** de conocer y bloquear el contenido de los mensajes de texto enviados por BICS, lo que no lo hace responsable por el contenido remitido objeto de reproche. En virtud de lo anterior, debe ser la conducta de BICS la repudiada para el caso en comento y, en consecuencia, debe ser investigada. Sin embargo, y de cara a la resolución objeto de recurso, el sancionado es **COMCEL S.A.** con la recuperación del código corto.

#### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Al respecto, se reitera que la CRC en ejercicio de sus funciones únicamente compara el uso del código corto con el uso asignado o autorizado. La Comisión en ningún momento está imponiendo que **COMCEL S.A.** deba incumplir el principio constitucional de inviolabilidad de las comunicaciones, simplemente impone que cumpla las obligaciones como asignatario del recurso de identificación.

Cabe reiterar, que esa asignación se hizo bajo unas condiciones y propósitos especificados, que como se mostró no fueron acatadas por parte de **COMCEL S.A.** Esa sociedad no funge como PCA, aun cuando la asignación del código corto se hizo en esa condición y no garantiza que los mensajes que se envíen correspondan a sus clientes corporativos o se tenga la autorización de forma expresa para el efecto, de ahí que el cargo no prospere. Se reitera en todo caso que el asignatario del recurso recuperado era **COMCEL S.A.** y no BICS.

A partir de lo mencionado, el cargo propuesto no tiene la vocación de prosperar, en consecuencia, la CRC confirmará la decisión

En virtud de lo expuesto,

**RESUELVE**

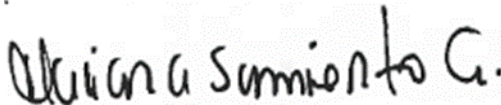
**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7327 de 2024.

**ARTÍCULO 2.** No reponer la Resolución CRC 7327 de 2024, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes.

**ARTÍCULO 3.** Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** 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 no procede ningún recurso.

Dada en Bogotá D.C., a los 23 días del mes de mayo de 2024.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARÍANA SARMIENTO ARGÜELLO**  
Coordinadora de Relacionamento con Agentes

Elaborado por: Adriana Barbosa