



RESOLUCIÓN No. **7427** 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 7349 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 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 Resolución CRC 7349 de 2024, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar nueve (9) códigos cortos asignados a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL S.A.**, por haberse configurado la causal de recuperación dispuesta en el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. El numeral en cita dispone lo siguiente: "6.4.3.2.4. Cuando el asignatario ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado, lo cual se corroborará cuando en un periodo consecutivo de doce (12) meses no se reporte tráfico asociado al mismo".

Esa decisión se adoptó teniendo en cuenta los reportes de información –Formato T.5.2– remitidos por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles –PRSTM– que tienen habilitado en su red el uso de códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS y USSD, correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2022 y al primer y segundo trimestre de 2023.

La Resolución CRC 7349 de 2024 fue notificada personalmente por correo electrónico a **COMCEL S.A.** el 2 de abril del mismo año, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–.

Dentro del término concedido para el efecto, **COMCEL S.A.** interpuso un recurso de reposición en contra del citado acto administrativo, mediante escrito del 16 de abril de 2024, según consta en la comunicación con radicado 2024806634.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COMCEL S.A.** cumple con los requisitos dispuestos en los artículos 76 y 77 del CPACA, esta Comisión lo admitirá con el fin de proceder a su estudio de fondo.

#### **2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO**

Con su escrito de recurso de reposición, **COMCEL S.A.** solicitó a la CRC lo siguiente: **i)** "(...) *revoque la resolución objeto de recurso, y en consecuencia NO recupere los códigos cortos 891314, 87774, 85441 y 85446*" y, **ii)** "*Acceder a la petición de devolución de los códigos cortos 85412, 85433, 87552, 87857 y 890337*".

**COMCEL S.A.** presenta sus motivos de inconformidad a través de cuatro (4) secciones a saber **(i)** derecho de uso y no de propiedad de los códigos cortos, **(ii)** tarifa probatoria sobre el uso y necesidad del código corto, **(iii)** fundamentos de derecho y **(iv)** devolución de códigos cortos.

### **2.1. Sobre el cargo denominado "Derecho de uso y no propiedad de los códigos cortos"**

**COMCEL S.A.** indica que la CRC resalta, con negrilla y subrayado, que la asignación de los códigos cortos no otorga derecho de propiedad alguno sobre ellos y que, en tal sentido, dicha asignación solo confiere derecho de uso, en la medida que estos recursos son de propiedad pública y, de acuerdo con su categoría, están categorizados como escasos. Sin embargo, esa sociedad no afirmó ser propietario de los códigos cortos y tampoco ha ejercido acciones que puedan señalar dicha condición, tales como venta o cesión "de la propiedad de estos". Por el contrario, en los contratos aportados, **COMCEL S.A.** ejerce el uso de los códigos cortos, a través del producto mensajería empresarial "CLARO (MEC)", poniéndolos a disposición de las empresas del país para que puedan tener recursos adicionales de comunicación con sus clientes, empleados y proveedores.

Adicionalmente, la recurrente señala que la CRC ha reducido el uso de los códigos a "simplemente" el envío de mensajes con contenido tradicional de proveedores de aplicaciones y contenido y, en tal medida establece que ese recurso de identificación solo puede darse por un envío constante y masivo de mensajes y no como una solución empresarial. Así, a juicio de **COMCEL S.A.**, la CRC, de acuerdo con lo señalado, debe admitir que existen usos adicionales a los tradicionales y que los códigos cortos no están sujetos al simple envío constante de mensajes, sino que implican tener disponible un servicio de acuerdo con las necesidades de los clientes empresariales.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Sea lo primero señalar que el recurso de reposición en el marco de una actuación administrativa, como lo es la que se adelanta para la recuperación de los recursos de identificación, es un medio jurídico mediante el cual la parte interesada controvierte los actos administrativos que ponen fin a las actuaciones de recuperación, 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>1</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 (...)*"<sup>2</sup>.

Al revisar el cargo planteado por la recurrente, esta Comisión observa que el mismo contiene dos argumentos, a saber, el primero referido a que **COMCEL S.A.** nunca indicó que es propietario de los códigos cortos y que, en este sentido, no ha ejercido acciones de señor y dueño y que, a pesar de ello, la CRC incluye una negrilla y subrayado referido a la propiedad del Estado de ese recurso de identificación. El segundo referido a que los códigos cortos involucran usos distintos a los tradicionales, que corresponden a las necesidades de los clientes empresariales y que, en este sentido, la CRC debe admitir dicha situación, de manera tal que no puede pretender el envío de mensajes de forma constante.

Frente al primer argumento, debe señalarse que luego de revisar la resolución recurrida, la negrilla y subrayado al que refiere **COMCEL S.A.** fue incluido por esta Comisión en el acápite denominado "*Sobre el marco normativo de los códigos cortos*", en el que simplemente se hace referencia al marco legal y regulatorio aplicable a ese recurso de identificación. En ningún momento, la CRC señaló que estuviera probado que **COMCEL S.A.** actuaba como señor y dueño de los recursos de identificación o que se hubiera constatado que señalaba a sus clientes ser el propietario de los

<sup>1</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.*"

<sup>2</sup> Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

códigos cortos; esto, en la medida en que lo que se analizaba era el tráfico remitido a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa frente a un periodo determinado.

En este contexto, los cuestionamientos de la recurrente respecto de las afirmaciones hechas por esta Comisión en negrilla y subrayado sostenido, no tienen la potencialidad de lograr la modificación, adición, aclaración o revocatoria de la resolución recurrida<sup>3</sup>. En otras palabras, no se está realmente ante la presentación de un auténtico cargo que tenga por objeto que la Resolución CRC 7349 de 2024 se aclare, modifique, adicione o revoque, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 74 del CPACA.

Ahora bien, frente al segundo argumento, referido a los "nuevos" usos de los códigos cortos, la CRC encuentra pertinente señalar que de conformidad con la regulación vigente, los códigos cortos tienen la función de 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).

En el marco del proyecto regulatorio denominado "Revisión Integral del Régimen de Administración de los Recursos de Identificación"<sup>4</sup>, la Comisión resaltó lo siguiente:

*"El fundamento de la armonización de los códigos cortos es la orientación y protección pro-usuario, y tiene por objeto facilitar 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.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, para proveedores que no buscan el 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 tarifa y el generador del contenido, sino la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes, la CRC ha identificado que dicha modalidad corresponde con 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"<sup>5</sup>*

Bajo este entendido, es la regulación la que determina la finalidad y naturaleza de los códigos cortos.

Adicionalmente, debe indicarse que, a la fecha de inicio de la actuación administrativa, así como a la fecha de expedición de la Resolución CRC 7349 de 2024, que se recurre, la causal de recuperación de los códigos cortos descrita en el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, que dio lugar a la recuperación de algunos códigos cortos asignados a **COMCEL S.A.** se encontraba y se encuentra vigente.

De esta manera, la CRC en ejercicio de sus funciones, al constatar que se encontraba configurada la causal mencionada, procedió con la recuperación correspondiente, actuando en atención a los principios de legalidad y de inderogabilidad singular del reglamento que rigen todas sus actuaciones.

Al respecto, es preciso señalar que la Corte Constitucional ha definido el principio de legalidad administrativa de la siguiente forma: **"Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el**

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Radicación número: 25000-23-37-000-2013-01184-01(21078). "El recurso de reposición busca que se modifique, aclare o adicione el acto administrativo, o que se revoque, esto es que la Administración adopte una decisión contraria a la recurrida.

<sup>4</sup> <https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-2>

<sup>5</sup> Documento soporte correspondiente.

**legislador**, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad<sup>6</sup> (Destacado fuera de texto).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado que la competencia “*es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función*”; en ese sentido [...] la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando la entidad profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir [...] sin estar facultado legalmente para ello. [D]icho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o a la autoridad respectiva, esto es, por fuera de las “atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado”.

Por su parte, el principio de inderogabilidad mencionado hace referencia a que 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>8</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.

Así las cosas, independientemente de los nuevos usos de los códigos cortos, los asignatarios y la Comisión están sometidos a la regulación vigente sobre el particular. No puede esta Comisión omitir el ejercicio de sus funciones cuando evidencia que alguna causal de recuperación está configurada, y tampoco pueden los asignatarios de los recursos de identificación omitir el cumplimiento de la regulación bajo el entendido de que existen nuevos usos de los códigos cortos, de ahí que lo manifestado por la recurrente sea rechazado por esta Comisión.

Por lo expuesto, esta Comisión no aceptan los argumentos planteados en el cargo analizado.

## **2.2. Sobre el cargo denominado “Tarifa probatoria sobre el uso o necesidad de código corto”**

La recurrente señala que la CRC, en la resolución recurrida, ante los argumentos y pruebas presentados en su momento sobre el uso o necesidad de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, ha esgrimido que la única prueba admisible es el reporte del tráfico de los códigos dentro de un periodo específico.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2000.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. 21 de mayo de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2019-03139-01(66756)

<sup>8</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: Ferley 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-CARÍAS, 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.

En este sentido, **COMCEL S.A.** señala que la causal de recuperación se configura cuando no se utilice o cuando no se necesite el código, con lo cual la CRC, frente a la posibilidad de recuperar el código corto, debe orientar su actuar a demostrar una de las dos (no uso o no necesidad), o las dos al tiempo, si así lo ve necesario, pero con argumentos y pruebas que demuestren tales condiciones, pero no puede, deducir la primera de la segunda, como lo está haciendo en la resolución recurrida.

A juicio de **COMCEL S.A.**, la CRC basa su argumento de no necesidad del código, porque no se usa e ignora las pruebas aportadas, entre ellas la existencia de contratos suscritos con clientes para la prestación del servicio MEC que demuestran la necesidad y uso del código corto.

Adicionalmente, la recurrente indica que la CRC, en contra del principio de libertad probatoria, decidió que el único medio de prueba para establecer el uso o la necesidad de un código corto es el Formato T.5.2. REPORTE DE INFORMACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS. Además, la CRC, dentro de la actuación, definió que solo pueden tomarse como elemento probatorio un periodo específico y no permite que se presenten, como prueba del uso, además de los contratos señalados, los reportes de trimestres posteriores donde se demuestra, de sobra, la utilización de los códigos y su necesidad. El citado numeral 6.4.3.2.4. dispone que la existencia de la causal se corroborará con el reporte, más no dice que será la única prueba admisible, la norma habla de confirmación. Con lo cual si se presenta una prueba que demuestre el uso o la necesidad del código, ya el reporte no podrá servir como elemento que corrobore una situación que ya no persiste.

Aunado a lo anterior, la recurrente señala que, en el reporte del tercer y cuarto trimestre del 2023, los códigos 85441, 85446, 891314 y 87774, sí tuvieron tráfico, por lo que no se configura la causal de recuperación objeto de discusión.

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

Respecto del argumento planteado por **COMCEL S.A.**, esta Comisión considera pertinente recordar que la causal dispuesta en el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE LA NUMERACIÓN 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:*

(...)

**6.4.3.2.4.** *Cuando el asignatario ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado, lo cual se corroborará cuando en un periodo consecutivo de doce (12) meses no se reporte tráfico asociado al mismo.*

(...)"(Destacado fuera de texto).

De esta manera, la regulación vigente y aplicable al caso concreto dispone con claridad que para determinar que el asignatario no utiliza o no necesita algún código corto debe cumplirse la siguiente condición: que frente a ese recurso de identificación no se haya reportado tráfico durante un periodo consecutivo de doce (12) meses. En otras palabras, la regulación vigente refiere expresamente que para determinar si no se está utilizando o necesitando efectivamente el código corto se debe acudir a una situación objetiva que es el transcurso de un periodo de doce (12) meses sin que se haya reportado tráfico asociado al código corto, de ahí que, una vez comprobada esa situación, es válido que la CRC proceda con la recuperación de estos recursos de identificación.

En este contexto, para constatar la ausencia de tráfico o falta de uso, la Comisión verifica lo correspondiente en el reporte de información efectuado por los PRSTM en el Formato 5.2 (hoy Formato T.5.2.), que es el formato a través del cual se reporta el tráfico cursado de los códigos cortos habilitados en su red, el cual tiene una periodicidad trimestral. Al respecto, es de recordar que, en el Formato mencionado, se debe incluir –entre otras– información del **(i) tráfico cursado SMS** o el número de mensajes SMS cursados para cada uno de los códigos en funcionamiento,

discriminado por tráfico terminado en el terminal móvil (MT) y originado en el terminal móvil (MO), y **(ii) tráfico cursado USSD** o el número de sesiones USSD establecidas para cada uno de los códigos en funcionamiento.

De esta manera, la simple manifestación de necesidad del recurso de identificación no es un argumento suficiente para desvirtuar o no considerar configurada una causal de recuperación que tiene sustento en una situación -regulatoria- objetiva, pues –como se ha mencionado– es la regulación la que establece cómo se verifica si los asignatarios usan o necesitan los códigos cortos. De lo contrario, cualquier afirmación de necesidad del recurso de identificación debería ser admitida por la Comisión, aun cuando este no esté siendo utilizado.

Es importante destacar que la norma establece –expresamente– que la falta de uso y la falta de necesidad de un código corto se corrobora verificando si a través de ese recurso de identificación cursó o no tráfico durante un periodo continuo de 12 meses. En este sentido, para recuperar el código corto por la causal señalada basta con constatar que no se cursó tráfico a través de este durante el periodo mencionado.

De esta forma, no son de recibo los argumentos de **COMCEL S.A.** sobre su interpretación de la utilidad y necesidad que trata la causal de recuperación objeto de la decisión recurrida, pues –se insiste– de aceptarse esa interpretación la materialización de la causal estaría sujeta a la discrecionalidad del asignatario respecto de la utilidad y necesidad de un recurso público y escaso. Por el contrario, lo descrito, demuestra que la Comisión actuó conforme a lo dispuesto en la regulación.

En este contexto, es de resaltar que dicha verificación fue efectuada por la CRC en la decisión recurrida.

A pesar de lo anterior, teniendo en cuenta el recurso interpuesto por **COMCEL S.A.**, esta Comisión procedió a revisar nuevamente los reportes mencionados respecto de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, ratificando que en efecto, durante cuatro trimestres consecutivos (tercer y cuarto trimestre de 2022 y primer y segundo trimestre de 2023), esto es, un periodo continuo de doce (12) meses, los códigos cortos que se relacionan a continuación no reportaban tráfico, de ahí que se encuentre configurada la causal descrita en el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016:

EMPRESA	CODIGO CORTO	3 Trimestre (2022)	4 Trimestre (2022)	1 Trimestre (2023)	2 Trimestre (2023)
COMUNICACION CELULAR S.A.	85441	0	0	0	0
COMUNICACION CELULAR S.A.	85446	0	0	0	0
COMUNICACION CELULAR S.A.	87774	0	0	0	0
COMUNICACION CELULAR S.A.	891314	0	0	0	0

Tabla 1. Tráfico de los códigos cortos 891314, 87774, 85441 y 85446.  
Elaboración propia a partir de los Formatos Reporte de Información T.5.2.

La información mencionada no fue desvirtuada por la recurrente pues no demostró que en efecto había cursado tráfico a través de los códigos cortos 85441, 85446, 87774 y 891314. En otras palabras, **COMCEL S.A.** en ningún momento presentó información que diera cuenta que durante el periodo objeto de la actuación administrativa, los códigos cortos habían cursado tráfico. De esta manera, la Comisión resalta que no se omitieron ni se ignoraron las pruebas aportadas por la recurrente durante el trámite adelantado.

Si bien, **COMCEL S.A.** probó que había suscrito diferentes contratos respecto de esos códigos cortos y que estos estaban vigentes; esos contratos no permiten evidenciar que durante el tercer y cuarto trimestre de 2022 y primer y segundo trimestre de 2023, si se cursó tráfico a través de ese recurso de identificación.

Así mismo, si bien **COMCEL S.A.** indicó que durante un trimestre posterior al periodo objeto de la actuación administrativa, los códigos cortos mencionados presentaban tráfico, esto no desvirtúa el periodo consecutivo de 12 meses analizado dentro del trámite adelantado que dio lugar a la resolución recurrida. **COMCEL S.A.** probó que los códigos 891314, 87774, 85441 y 85446 generaron tráfico durante el tercer y cuarto trimestre de 2023, no obstante, se insiste ese no fue el periodo objeto de reproche, esto es, el periodo frente al cual se inició la actuación administrativa.

En ningún momento la CRC deduce q **COMCEL S.A.** no necesita el código corto porque no lo utiliza, la Comisión, en línea con lo dispuesto en la regulación establece que dicha sociedad no utiliza o no

necesita los códigos cortos en la medida en que no reportó tráfico asociado a ese recurso de identificación. En este sentido, se reitera que es la regulación la que establece como se corrobora si el asignatario "ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado"

Por lo expuesto, esta Comisión no acepta los argumentos planteados en el cargo analizado.

### **2.3. Sobre el cargo denominado "Fundamentos de derecho"**

**COMCEL S.A.** cita textualmente el numeral 6.4.3.2.4 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y señala que ese tipo de sanciones deben guardar concordancia con los preceptos constitucionales y legales que sobre la materia se han desarrollado, en primera medida para las penas, de las cuales nacen los preceptos aplicables a las sanciones de cualquier índole (incluso sancionatorias), para lo cual refiere a la Sentencia C-133 de 1999.

En este contexto, dicha sociedad señala que las normas que tienen un carácter punitivo o sancionador deben ser, en stricto sensu, interpretadas en su tenor literal, debido a que por ser restrictivas no pueden prestarse para interpretaciones laxas o flexibles que puedan afectar la seguridad jurídica de los agentes que previamente se les han concedido derechos, como en este caso, el de explotar los recursos de numeración. De este modo, reitera que los códigos sí se usan y sí se necesitan, como se indicó, en el servicio Mensajería Empresarial Claro, con lo cual, a pesar de la ausencia de tráfico durante un periodo determinado, esto no implica que no se encuentren en uso y no se necesiten; pues lo cierto es que varios de los códigos actualmente se encuentran generando un alto tráfico.

Insiste en que la norma exige, para la recuperación del código que no se necesite y en el caso de los códigos objeto de la actuación y que está demostrado que, si se necesitan, para la prestación del servicio mencionado y su recuperación afectaría a los clientes que actualmente los utilizan.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Dado que la recurrente alega que la CRC impuso una "sanción" administrativa, resulta necesario señalar que en el trámite de recuperación que se adelanta no se imponen sanciones, lo que significa que las actuaciones administrativas de recuperación de códigos cortos no son actuaciones de carácter sancionatorio.

Al respecto, debe recordarse que las actuaciones administrativas de derecho administrativo sancionatorio están caracterizadas porque sus principios, estructura, metodologías y dispositivos normativos de aplicación se fundan en diversos elementos particularísimos de la expresión de la potestad correctiva del Estado.

La Corte Constitucional lo ha explicado en los siguientes términos<sup>9</sup>:

*"Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso –régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias– (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta, de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem."*

En relación con la naturaleza de la potestad correctiva o sancionadora de la Administración, la Corte ha afirmado que la misma permite la consecución de los fines del Estado en los siguientes términos<sup>10</sup>:

*"Se trata de una potestad que se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-597 de 1996.

*sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente"*

En este sentido, en la misma oportunidad la Corte también señaló:

*"Esta Corporación ha aceptado entonces el criterio adelantado por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, según el cual el derecho sancionador del Estado es una disciplina completa pues recubre, como género, al menos cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o 'impeachment'"*

Por estas razones, en términos del mencionado tribunal<sup>11</sup>:

*"la potestad administrativa sancionadora de la administración se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas"*

Adicionalmente, y al tratar la forma en que se refleja el principio de legalidad en el ordenamiento sancionador, la Corte ha explicado lo siguiente<sup>12</sup>:

*"El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma."*

Todo lo anterior, entonces, permite concluir que el elemento definitivo que subyace a la esencia del concepto de derecho administrativo sancionador supone la imposición de una medida punitiva que, normalmente, al decir de la Corte Constitucional, se manifiesta en *"la instauración de la multa como sanción prototípica"*<sup>13</sup>.

En este contexto, el procedimiento de recuperación de recursos de identificación, para el caso particular, de códigos cortos, no se enmarca en ninguna de las características o estructuras conceptuales que definen la naturaleza de la potestad sancionatoria del Estado.

Ciertamente, las actuaciones de derecho administrativo sancionatorio se constituyen como una de las manifestaciones del *ius puniendi*, es decir, son una 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>14</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 el caso concreto, las actuaciones de recuperación de recursos de identificación no tienen como finalidad intrínseca reprimir comportamientos contrarios a derecho. Las actuaciones administrativas para la recuperación de recursos de identificación –en este caso códigos cortos– se enmarcan en el ejercicio 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. En efecto, dado

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1994.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-564 de 2000.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001.

<sup>14</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.



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, como equivocadamente lo afirma **COMCEL S.A.**

Así las cosas, dado que las actuaciones de recuperación de recursos de identificación no son actuaciones de derecho administrativo sancionatorio, el procedimiento aplicable no es el reglado en el Capítulo 3 del Título II del CPACA, en sus artículos 47 a 52 (correspondiente al procedimiento administrativo sancionatorio), sino el procedimiento que está contemplado en el Capítulo 1 del Título II del CPACA, en sus artículos 34 a 45, correspondiente al procedimiento administrativo común y principal. En efecto, cuando el artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 refiere que la actuación de recuperación de recursos de identificación tendrá en cuenta lo dispuesto en el CPACA para las actuaciones administrativas, no se refiere a lo dispuesto para las actuaciones sancionatorias, sino a las normas que reglan el procedimiento común y principal, es decir, aquel establecido en los artículos 34 a 45 del CPACA.

Dado lo anterior, para efectos de la actuación de recuperación adelantada por la Comisión, que dio lugar a la Resolución CRC 7349 de 2024, la Comisión tuvo en cuenta las normas del procedimiento común y principal. Es por ello 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 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*".

De lo anterior, es claro que la Comisión aplicó las reglas procedimentales correspondientes para efectos de adelantar la actuación administrativa de recuperación contenidas en el artículo 6.1.1.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en relación con el procedimiento de recuperación en concordancia con lo establecido en el procedimiento administrativo común y principal previsto en los artículos 34 a 45 del CPACA.

En este contexto, tal y como se explicó antes, no es posible afirmar que la recuperación de un código corto en virtud de la configuración de las causales dispuestas en la regulación se pueda calificar como una sanción. Por lo tanto, tampoco es posible afirmar que la decisión de recuperación, en tanto no es una expresión de derecho sancionador, requiera el desarrollo de un juicio de responsabilidad por parte del operador jurídico administrativo en el que se analice y verifique el denominado elemento subjetivo de la responsabilidad –dolo o culpa–, excluyendo cualquier tipo de responsabilidad objetiva como factor de imputación.

En definitiva, 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.

Adicionalmente, debe reiterarse -en línea con lo mencionado en el numeral anterior- que la regulación establece que para corroborar que no se utiliza y que no se necesita un código corto basta con constatar que, durante un periodo consecutivo de 12 meses, no se reporte tráfico asociado al mismo. Situación que fue corroborada o constatada por esta Comisión, tal como se mostró en la decisión recurrida, así como a lo largo del presente acto administrativo.

El regulador es claro en establecer que el no uso y la no necesidad de los códigos cortos por parte del asignatario se constata (i) en un periodo determinado y (ii) según el tráfico remitido a través de ese recurso de identificación.

Por todo lo anterior, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

#### **2.4. Sobre el cargo denominado "Solicitud de devolución de códigos cortos"**

**COMCEL S.A.** reitera, en lo que tiene que ver con los códigos cortos 85412, 85433, 87552, 87857 y 890337, la solicitud de devolución, de acuerdo con el trámite radicado el 2 de enero de 2024.

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

Al respecto, debe recordarse que el 2 de enero de 2024, **COMCEL S.A.** mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2024700025 y a través del Trámite Unificado de Recursos de Identificación (TURI), presentó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) una solicitud de devolución de cuarenta y siete (47) códigos cortos. Los cuales fueron asignados en la modalidad "gratuito para el usuario" para la provisión de contenidos y aplicaciones SMS o USSD, manifestando que el motivo de devolución es "*Cancelación del contrato. Cierre servicio*".

La solicitud mencionada fue atendida oportunamente por esta Comisión mediante Resolución CRC 7279 de 2024. Así en su momento, la Comisión resolvió aceptar la devolución de 42 código cortos. Respecto de los códigos cortos restantes, la CRC no aceptó la devolución solicitada bajo la siguiente consideración:

*"Revisada la solicitud presentada por COMCEL, la CRC encontró que respecto de los siguientes cinco (5) códigos cortos 85412, 85433, 87552, 87857 y 890337, se adelanta una actuación administrativa de recuperación por la presunta configuración de la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.4. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Dicha causal señala lo siguiente: "Cuando el asignatario ya no utiliza o no necesita algún código corto implementado, lo cual se corroborará cuando en un periodo consecutivo de doce (12) meses no se reporte tráfico asociado al mismo. (...)".*

*El inicio de la actuación administrativa mencionada fue comunicado a COMCEL, el 24 de noviembre de 2023 y a la fecha no se ha adoptado una decisión de fondo sobre el particular.*

*En este contexto, dado que –a la fecha– cursa una actuación administrativa respecto de los cinco (5) códigos cortos mencionados, que fue iniciada con anterioridad a la devolución realizada por COMCEL, la CRC no aceptará la devolución de los códigos cortos 85412, 85433, 87552, 87857 y 890337, y, en consecuencia, se circunscribirá al trámite de la actuación administrativa de recuperación que se adelanta."*

El referido acto administrativo fue notificado personalmente a **COMCEL S.A.**, el 11 de enero de 2024. Dicha sociedad renunció a términos el 12 de enero del año en curso, por lo que, a la fecha, la decisión adoptada mediante la Resolución CRC 7279 de 2024 se encuentra en firme.

A partir de lo anterior, la presente instancia no es un espacio para revivir términos o reiterar solicitudes ya tramitadas.

Precisado lo anterior, debe indicarse entonces que la devolución que solicita la recurrente demuestra que en efecto no necesita los cinco códigos cortos mencionados, lo cual ratifica la decisión recurrida, donde se determinó que estos códigos cortos no estaban siendo utilizados ni eran necesitados por **COMCEL S.A.**

Por todo lo anterior, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar

En mérito de lo anterior,

#### **RESUELVE**

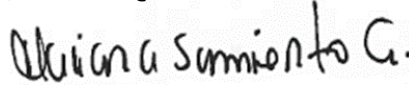
**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7349 de 2024.

**ARTÍCULO 2.** Confirmar la Resolución CRC 7349 de 2024 expedida por la CRC, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 3.** Notificar la presente Resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR 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 18 días del mes de junio de 2024.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

Radicado: 2024806634

Proyectado por: Adriana Barbosa