

RESOLUCIÓN No. **7570** 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 7473 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 7473 del 2 de agosto de 2024, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar el código corto 85889 que había sido asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL S.A.**, por haberse configurado la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.2¹ del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La Resolución CRC 7473 de 2024 fue notificada personalmente a **COMCEL S.A.** el 15 de agosto del mismo año. Dentro del término establecido para tal fin², la sociedad mencionada presentó recurso de reposición en contra del acto administrativo en comento, el cual fue radicado internamente bajo el número 2024819681 del 30 de agosto 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 30 de agosto de 2024, **COMCEL S.A.** solicita a la CRC que *"revoque la resolución objeto de recurso, y en consecuencia NO recupere el código corto 85889"*

COMCEL S.A. sustenta su recurso agrupando sus argumentos en las siguientes dos (2) secciones: **(i)** Incongruencia de la actuación administrativa, **(ii)** Sobre la falta de tipicidad de la CRC de cara a la recuperación del código corto.

2.1. Del acápite denominado "INCONGRUENCIA DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA"

COMCEL S.A. señala que la CRC inició la actuación administrativa de recuperación del código corto 85889, encausando el inicio de esta actuación por la configuración de 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 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, y que como único fundamento factico para el inicio de la actuación administrativa, la CRC aportó copia de la comunicación con radicado 2024805627 en la que aparentemente se

¹ 6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.

² El término para presentar el recurso de reposición vencía el 6 de septiembre de 2024.

aportaba la imagen del SMS a través del cual se evidenciada el envío de mensajes para hacer Smishing y Phishing utilizando el código corto 85889 a nombre de BANCOLOMBIA S.A.

Manifiesta **COMCEL S.A.** que en ejercicio del derecho a la defensa y en respuesta al inicio de actuación administrativa emitida por esta comisión, a través de comunicación radicada con el número 2024810474 el 22 de mayo de 2024 procedió a emitir pronunciamiento en cuanto a los puntos señalados en la actuación, lo que refería, al *"supuesto envío de mensajes fraudulentos a través del código corto 85889. Demostrando, como lo reconoce la Resolución CRC 7473 de 2024, que no se presentó tal circunstancia, ya que no se encontró fundamento probatorio para el sustento fatico que sirvió de base para el inicio de la actuación administrativa."*

Así mismo, manifiesta **COMCEL S.A.**, que el acto administrativo por el cual se resolvió recuperar el código corto 85889, no se basó en la causal enunciada en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. **COMCEL S.A.** indica que:

"la CRC decidió, en el acto administrativo de fondo de la actuación administrativa, esto es, la Resolución CRC 7473 de 2024, "Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD asignado a COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A." recuperar el código corto con un fundamento factico distinto, esto es, que el código había sido solicitado por COMCEL, el 21 de abril de 2014 COMCEL, bajo la modalidad de servicio gratuito para el usuario, para enviar mensajes relacionados con el "Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro".

En consecuencia, **COMCEL S.A.** manifiesta que existen diferencias abismales entre los hechos que fundamentaron el inicio de la actuación administrativa para la recuperación del código corto y los hechos que sirvieron de fundamento para expedir la Resolución CRC 7473 de 2024.

Respecto de los hechos indicados en el inicio de la actuación administrativa fecha 29 de abril de 2024 radicado 2024511368, **COMCEL S.A.** considera que únicamente se alude en los siguientes términos dados por la CRC en la actuación en mención:

"El 09 de abril de 2024, mediante 2024805627, BANCOLOMBIA S.A le informó que a través, del código corto 85889 "se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se anexan a continuación, éstos no solo infringen el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros. Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido"

Y respecto de los hechos indicados en la Resolución CRC 7473 del 15 de agosto 2024, bajo el radicado 202481022, **COMCEL S.A.** aduce que la CRC tomó como fundamento los siguientes:

"Teniendo en cuenta lo informado por COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., en su solicitud de asignación, la Comisión, mediante la Resolución CRC 4475 de 2014, asignó a esa sociedad el código corto 85889 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD, bajo la modalidad de "Gratuito para el usuario, bajo el entendido que el código corto mencionado se utilizaría para enviar mensajes relacionados con el "Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro.

De esta manera, a través del código corto mencionado no se podía enviar cualquier tipo de mensajes, sino que el envío de mensajes circunscribía a aquellos relacionados con el "Servicio de Donaciones Recurrentes", a partir de las solicitudes del área de responsabilidad de la asignataria y el desarrollo inhouse que se llevaría a cabo.

(...)

Entender lo contrario, eso es, que la autorización otorgada a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A, permite el envío de cualquier tipo de mensaje de texto por parte de sus clientes, desnaturizaría los requisitos regulatorios "justificación o propósito" para la asignación de este recurso de identificación". (...)

Dado lo anterior, **COMCEL S.A.** precisa que en el inicio de actuación administrativa no se informó ni se puso de presente como fundamento factico de la actuación, los hechos señalados en la

Resolución CRC 7473 de 2024. *"Así las cosas, los hechos manifestados por la CRC desde el inicio de la actuación administrativa son distintos a los que sustentaron la decisión de recuperar el código. Lo que demuestra que la decisión de la CRC falta al principio de congruencia".*

Para robustecer la presunta vulneración por parte de la CRC al principio de congruencia, **COMCEL S.A.** relaciona pronunciamientos al respecto emitidos por parte del Consejo de Estado y Corte Constitucional, afirmando que esta vulneración se pone de cara frente a la violación del derecho de defensa y debido proceso, dado que, no se tuvo oportunidad de exponer sus argumentos frente a los hechos que fundamentaron la expedición de la Resolución CRC 7473 de 2024.

COMCEL S.A. frente a lo enunciado anteriormente, concluye que no se permitió una justa contradicción y defensa técnica, puesto que no son congruentes los hechos reprochados desde el inicio, lo que en consecuencia genera nulidad de pleno derecho de la actuación.

Finalmente, **COMCEL S.A.** señala que la expedición del acto administrativo genera una violación procesal por vulnerar de manera evidente las garantías; por el cambio de los hechos que generaron el inicio de la actuación y que, en consecuencia, se configura una situación violatoria de los derechos de contradicción, por imposibilidad de defensa técnica.

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 revoque³. 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 el recurso no demuestra que el uso del código corto se hiciera conforme al uso para el cual había sido asignado.

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, **COMCEL S.A.** argumenta que las causales manifestadas en el inicio de la actuación administrativa difieren de las alegadas en la decisión de recuperación del código corto, por cuanto el uso diferente del código corto enunciado como causal *"6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados."* fue el punto de referencia para recuperar el código corto, más no fue el punto de referencia para dar apertura a la actuación administrativa de recuperación.

³ 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."*

Al respecto, es preciso señalar cuál es el contenido y cuál es la finalidad del inicio de actuación administrativa para la recuperación del código corto, analizando el uso del código 85889 y posteriormente analizar lo preceptuado por la CRC al respecto, en la Resolución CRC 7473 de 2024.

En cumplimiento de las funciones descritas en el acápite anterior, la CRC estableció las reglas para la gestión, **uso**, asignación y recuperación de los códigos cortos, las cuales se encuentran contenidas en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. Así, se señala, entre otras, que como Administrador de los Recursos de Identificación la CRC puede recuperar total o parcialmente, los códigos cortos cuando el asignatario incumpla los criterios de **uso** eficiente establecidos en el artículo 6.4.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, o incurra en alguna de las causales de recuperación, enunciadas en el artículo 6.4.3.2.

Para dar aplicabilidad de las reglas de gestión, uso, asignación y recuperación de los códigos cortos, la CRC, el 29 de abril de 2024 mediante radicado 2024511368 adelantó el "*Inicio de actuación administrativa para la recuperación del código corto: 85889*", en ejercicio de las funciones previstas en los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, y en el artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, requiriendo a **COMCEL S.A.**, para que en el ejercicio al derecho a la defensa y debido proceso en un término específico, presentara escrito por el cual, se formulara observaciones, se presentara o solicitara pruebas e informara sobre el **uso** del código corto 85889, y cualquier medida que haya sido adoptada, una vez tuvo conocimiento de la denuncia presentada por BANCOLOMBIA S.A., esto respecto a dos causales de recuperación de código corto descritas en el artículo. 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Así las cosas, la CRC, en el acápite II del inicio de actuación administrativa, indicó que:

*"El estudio de los hechos relacionados anteriormente permite establecer que, respecto del código corto 85889 asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** presuntamente se han configurado las causales de recuperación dispuestas en los numerales 6.4.3.2.2. y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, de la siguiente manera:*

"Artículo. 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACION 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]

El inicio de la actuación administrativa claramente advierte de la presunta configuración de dos causales de recuperación para el código corto 85889 y que, en el ejercicio al derecho de defensa y debido proceso, **COMCEL S.A.** pudo controvertir en su momento, por radicado 2024810474 del 22 de mayo de 2024, lo que demostraría que no existió vulneración a estos derechos. Pues si bien existió la oportunidad administrativamente, la CRC no puede influir en que, en el ejercicio al derecho a la defensa, **COMCEL S.A.** se pronuncie frente a la totalidad de las causales aparentemente configuradas en el inicio de la actuación.

Ahora bien, es preciso señalar que la causal 6.4.3.2.2. alude que, como criterio de uso eficiente de un código corto, cuando éste presente un uso diferente a aquél para el que fue asignado podrá ser recuperado, por ello, esta causal debía ser analizada en el acto administrativo que resolvió su recuperación, bajo los siguientes argumentos:

- (i) Una vez invocada la causal 6.4.3.2.2. para la recuperación del código corto 85889 en el inicio de la actuación administrativa, la CRC constató el uso para el cual fue autorizado el código corto y el uso dado por parte del asignatario.
- (ii) La Comisión constató que mediante radicado 201471440 del 21 de abril de 2014, **COMCEL S.A.** solicitó la asignación del código corto 85889 bajo el uso "Servicio de

Donaciones Recurrentes de acuerdo con las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro”.

- (iii) El envío de mensajes se circunscribía a aquellos relacionados con el “Servicio de Donaciones Recurrentes”, a partir de las solicitudes del área de responsabilidad de la asignataria y el desarrollo *in house* que se llevaría a cabo y no de ningún otro tipo.
- (iv) Que la autorización de la CRC converge en la calidad de PCA que ostenta **COMCEL S.A.** y que a través del recurso de identificación se envíen mensajes relacionados con el “*Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro*”.

Así las cosas, es necesario entender la causal 6.4.3.2.2. al aludir el uso del código refiere únicamente a aquel uso que conllevo a la asignación del mismo, por ello, al ser invocado en la actuación administrativa debió ser analizado en el acto administrativo de recuperación, en el cual, como se mencionó, se realizó la verificación de la solicitud inicial de uso por parte de **COMCEL S.A.** respecto del uso actual conforme al contenido de los mensajes de texto remitidos por el código 85889 y como conclusión de ello, la CRC no encontró congruencia entre el uso alegado en la solicitud y el uso actual de este código. Por lo anterior, se configura la causal de recuperación del código corto conforme a la normativa; causal indicada desde el inicio de la actuación y analizada en la resolución de recuperación.

En este sentido, es importante aclarar que la causal 6.4.3.2.2. establece que, cuando se presente **un uso diferente al asignado**, el código corto deberá mantener el propósito para el cual fue originalmente otorgado por la CRC. Esta asignación debe realizarse conforme al uso, modalidad y propósito plasmados en el requerimiento o solicitud inicial del interesado.

Dicho lo anterior, es de concluir que los hechos y causales invocados en el inicio de la actuación administrativa, fueron sujetos de evaluación y análisis para recuperar el código corto 85889 en la Resolución CRC 7473 de 2024, en razón a ello, la CRC procedió a validar que la asignación del recurso estuviera conforme a la solicitud inicial, es decir que en su momento esta asignación procedió según los términos del radicado 201471440 del 21 de abril de 2014 por el cual se indicó que el uso a dar sería el de “*Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro.*”

Por lo anterior, queda en evidencia que no existe modificación de hechos desde el inicio de actuación administrativa hasta la expedición de la Resolución CRC 7473 de 02 de agosto de 2024, por la cual se recupera el código corto 85889, aclarando que si bien la causal se invoca desde el inicio de actuación administrativa, la misma se analizó de fondo en la parte motiva del acto administrativo que resuelve recuperar el código en cuestión y que en su momento **COMCEL S.A.** pudo controvertir la presunta configuración de esta causal.

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. En efecto, 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.

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 ha expedido, por tanto, cuando los hechos objeto de análisis se enmarquen en los supuestos fácticos descritos debe adoptar las decisiones ordenadas 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 aquel⁴.

⁴ 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-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.

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, como se ha mencionado, la asignación se encuentra vinculada a la solicitud que motivó la asignación en la cual se plasmaba la modalidad, uso y propósito del código corto solicitado y, en este sentido, se desvirtúa la incongruencia alegada por **COMCEL S.A.** que pretende derivar del inicio de actuación administrativa y lo resuelto por la Resolución CRC 7473 de 02 de agosto de 2024.

Como se ha expuesto, desde el inicio se le indicó a **COMCEL S.A.** que una de las causales con base en las cuales se daba la apertura para recuperar el código corto era la contenida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, la cual se configura "*Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados*". Por tanto, desde el inicio **COMCEL S.A.** tuvo la oportunidad de exponer su defensa en relación con esta causal, sin poder aducir ahora una posible vulneración al principio de congruencia y, con ella, al debido proceso y al derecho de defensa. Contrario a lo indicado por la recurrente, en ejercicio de estos principios y derechos se pronunció sobre el acto administrativo que inició la actuación administrativa para recuperar el código corto, e indicó los usos dados en la actualidad al mencionado código corto. A partir de esto, la CRC encontró que el mismo **COMCEL S.A.** puso de presente que en efecto se venía dando al código corto un uso diferente a aquel para el cual fue asignado, por lo cual, al comprobarse la causal, resultaba imperioso realizar la recuperación del Código.

Se considera que no es posible proceder de otra manera, como lo pretende la recurrente, pues al comprobar en el desarrollo de la actuación administrativa que se estaba dando uso diferente al código corto, la entidad no podía guardar silencio a sabiendas de estar probada la causal de recuperación, pues esto constituiría una actuación delictiva para la misma autoridad administrativa.

Por estos argumentos, el cargo propuesto por **COMCEL S.A.** no tiene vocación de prosperar y, por consiguiente, la CRC no modificará la decisión recurrida.

2.2. Sobre el acápite denominado: "SOBRE LA FALTA DE TIPICIDAD DE LA CRC DE CARA A LA RECUPERACIÓN DEL CÓDIGO CORTO".

Frente a este segundo cargo, **COMCEL S.A.** indica que:

[...] "En el acto administrativo objeto del recurso, en su parte motiva, la CRC indica que inició la actuación administrativa para la recuperación de un código corto, con radicado de salida 2024511368 del 29 de abril de 2024, dando aplicación a la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.2, del artículo 6.4.3.2. de la Resolución 5050 de 2016, según la cual, "Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados", y basada en esta, procede a recuperar el código corto 85889 asignado a COMCEL.

Frente a lo anterior, es preciso señalar que mediante la Resolución 4475 del 24 de abril de 2014, la CRC asignó a COMCEL S.A. el código corto 85889 bajo la modalidad de servicio "Gratuito para el usuario", sin condicionarlo a un tipo de mensajes o contenidos especiales o particulares" [...]

Agrega que el código corto fue asignado bajo la modalidad "gratuito para el usuario" y que si bien tuvo un fundamento inicial de *"Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro."* ahora se usa para el servicio de mensajería empresarial de Claro, no se ha cambiado la modalidad del código, esto es, gratuito para el usuario.

COMCEL S.A. manifiesta que el cambio optimiza el uso del recurso, evitando la necesidad de solicitar un nuevo código. Se reutiliza el código existente para el servicio de mensajería empresarial de Claro, beneficiando a CORPORACIÓN MÉDICA S.A. COLMEDICOS S.A., permitiéndoles enviar notificaciones a sus usuarios con su previa autorización.

Adicionalmente, **COMCEL S.A.** señaló que, según la normatividad vigente, no existe el requisito de informar a la CRC sobre cambios en el uso de códigos cortos asignados. La Resolución 5050 de 2016 establece los requisitos para la asignación de numeración de códigos cortos para SMS y USSD, pero no menciona la obligación de notificar cambios en su uso.

Sumado a lo anterior, indica que la regulación vigente no establece requisitos adicionales para que los proveedores de contenido de aplicaciones (PCA) o proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) informen sobre cada cambio en el uso de códigos cortos. Esto se debe a que los códigos cortos tienen un propósito informativo relacionado con actividades como publicidad, marketing, comercio e interacciones empresariales, según lo definido en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Lo anterior lo sustentan, en que el mercado de telecomunicaciones es dinámico y evoluciona constantemente para satisfacer las necesidades de los usuarios. Los códigos cortos facilitan el envío de mensajes comerciales y publicitarios, permitiendo a las compañías adaptarse a las demandas cambiantes y garantizar una comunicación eficiente.

COMCEL S.A. alude que *"los recursos de identificación, para este caso, un código corto al tener la naturaleza de un recurso escaso debe ser utilizado para los fines propuestos, fomentando el uso eficiente y su óptimo aprovechamiento, motivo por el cual se justifica el uso razonable y eficiente del uso del código corto 85889, cubriendo la necesidad de su uso."*

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 se derivan de la competencia de la CRC al validar que se garantice el uso eficiente de los mismos.

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 administrativas de recuperación de recursos de identificación.

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 que, cuando la Comisión dio inicio a la actuación administrativa 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*".

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 85889 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 encontraba configurada una de 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 la manifestación realizada en la denuncia 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.

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; 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.

COMCEL S.A. expresamente en su recurso de reposición indica que "*la solicitud tuvo un fundamento inicial de "Servicio de Donaciones Recurrentes de acuerdo a las solicitudes realizadas al Área de Responsabilidad Social de Claro."*, y ahora se usa para el servicio de mensajería empresarial de Claro, no se ha cambiado la modalidad del código, esto es, gratuito para el usuario".

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.

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 y que a toda luz alertó sobre el uso dado al código corto objeto de recuperación. 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, manifestó que el código referido actualmente se usa para el servicio de mensajería empresarial de Claro.

Desvirtuando la idea de que **COMCEL S.A.** viene ejerciendo un uso adecuado del código corto 85889, es importante precisar que como se indicó anteriormente, el uso del código tiene un significado y connotación diferente a la modalidad para la cual es asignado el mismo. En consecuencia, el hecho de que la modalidad asignada por la Resolución CRC 4475 del 24 de abril de 2014 "Gratuito para el usuario", permanezca en el tiempo, no significa y no refiere que el uso de código sea adecuado.

Esta Comisión considera pertinente resaltar que conforme a lo dispuesto en la regulación vigente para la época de la asignación –Resolución CRC 3501 de 2011–, la asignación del referido código corto se realizó a partir de la "descripción del servicio" y la "justificación del requerimiento" escogida por la sociedad mencionada.

Al respecto, el artículo 13 de la Resolución CRC 3501 de 2011 señalaba que, para la solicitud de códigos cortos, los PCA y los integradores tecnológicos debían suministrar la información que se indica en el siguiente formato, a través del mecanismo dispuesto para el efecto por la CRC:

Detalle del servicio	-
Código(s) solicitado(s)	-
Modalidad de servicio	Escogencia según clasificación (Escogencia)
Integrador tecnológico	Seleccionado o digitado (si lo usa)
Descripción del servicio	Digitado
Justificación del requerimiento	Digitado
Observaciones	Digitado

Adicionalmente, la disposición en cita señalaba que, una vez efectuada la solicitud de numeración, la CRC verificaría la disponibilidad de los códigos solicitados y la **información suministrada incluyendo la justificación del interesado respecto del requerimiento de códigos cortos.**

Estos requisitos de asignación referidos a la descripción del servicio a ofrecer, así como a la justificación y propósito de la solicitud, son exigidos –a la fecha– por esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De esta manera, es de señalar que la autorización concedida por la Comisión para la utilización de los códigos cortos que se asignan a los solicitantes marca el derrotero para su uso. Esa asignación parte 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. Esa justificación y descripción debe ser cumplida a cabalidad por parte del asignatario del recurso de identificación, so pena de recuperación.

Aceptar que los códigos cortos no deben atender la justificación y el propósito para el cual se solicitaron, implica de plano establecer que cualquier código corto puede ser utilizado para enviar cualquier tipo de mensaje y que, por lo tanto, no resulta necesario exigir dentro de los requisitos de asignación esa justificación y descripción, porque cualquier uso que se haga de ese recurso de identificación es válido. Esto a su vez, haría nugatoria la potestad de la CRC de hacer seguimiento al uso dado a los códigos cortos, pues cualquier uso sería aceptado y no podría contrastarse el uso para el cual fue asignado ese recurso de identificación con el uso dado por parte del asignatario.

En línea con lo anterior, no puede perderse de vista que todas estas condiciones para el uso de los códigos cortos son incluidas en la medida en que como recurso público escaso, la CRC debe garantizar que su utilización sea eficiente. En este sentido, la recurrente olvida que los criterios de uso eficiente y las causales de recuperación también generan obligaciones en cabeza de los asignatarios de los códigos cortos.

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 su asignación, únicamente prueba que esa sociedad hace uso de un código corto, pero en forma distinta a la motivación de uso al momento de requerir su asignación.

Depurado el motivo por el cual la CRC consideró la configuración de una causal de recuperación para el código corto, tanto en este acápite como en el anterior, se procede a aclarar que los requisitos para la asignación de numeración de códigos cortos para SMS y USSD establecidos en el artículo 6.4.2.1. no contemplan el deber de informar el cambio en el uso por parte de un asignatario dado que el hecho de usar el código de manera distinta a su asignación se configura como causal de recuperación del recurso, tal y como se relacionó anteriormente.

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. 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 congruencia ni el derecho a la defensa 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.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

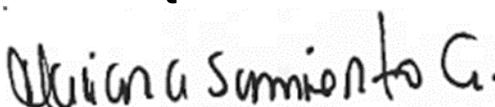
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7473 de 2024.

ARTÍCULO 2. No reponer la Resolución CRC 7473 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 30 días del mes de octubre de 2024.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamento con Agentes