



RESOLUCIÓN No. **6273** DE 2021

*"Por la cual se recuperan dos (2) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD asignados a **GRUPO TELINTEL S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS.**"*

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 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante radicado 2020809827 del 28 de agosto de 2020, un funcionario de la Sección de Inteligencia y de Reacción de Ciberseguridad de BANCOLOMBIA le informó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través de, entre otros, los códigos cortos 85845 y 87640, asignados a **GRUPO TELINTEL S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS**, en adelante **GRUPO TELINTEL S.A.**, sus usuarios estaban recibiendo mensajes inadecuados. Al respecto, BANCOLOMBIA manifestó que *"actualmente se están enviando SMS a nombre de Bancolombia para hacer Smishing y Phishing e intentos de fraude desde los códigos cortos que se adjuntan a este correo en formato Excel, no solo infringe 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 (...)"*

Analizada la información aportada como soporte del radicado 2020809827, el día 18 de septiembre de 2020, la CRC, en su calidad de Administrador de los Recursos de Identificación¹, mediante comunicación con radicado de salida 2020518154, inició una actuación administrativa para recuperar los códigos cortos mencionados, por presuntamente haberse configurado las causales de recuperación dispuestas en los artículos 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. Los artículos en cita disponen lo siguiente: *"6.4.3.2.1. Cuando el asignatario incumpla alguna de las obligaciones generales definidas en el numeral 6.1.1.6.2. del ARTÍCULO 6.1.1.6. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI."* y *"6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados. (...)"*.

¹ Artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016. DELEGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN. Delegar en el funcionario de la Comisión de Regulación de Comunicaciones que haga las veces de Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamiento con Agentes las funciones del Administrador de los Recursos de Identificación, incluidas la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de todos los recursos de identificación bajo la responsabilidad de la CRC.

Dicha comunicación fue notificada a **GRUPO TELINTEL S.A.**, a través de correo electrónico del día 21 de septiembre 2020, para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir de su notificación, formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas, e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba dando al recurso numérico asignado.

Dentro del término establecido para tal fin, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2020811988 del 9 de octubre de 2020, **GRUPO TELINTEL S.A.** se pronunció de fondo sobre la actuación administrativa iniciada por esta Comisión.

En ese estado de la actuación, mediante comunicación 2020521042 del 29 de octubre de 2020, la Comisión, de conformidad con lo previsto en el Artículo 6.1.1.8.1.2.² de la Resolución CRC 5050 de 2016, requirió a **GRUPO TELINTEL S.A.**, para que allegara información detallada entre otras, sobre su modelo de negocio, esquema técnico del servicio de mensajería, funcionamiento operativo³, descripción de las medidas adoptadas, así como, sobre el uso otorgado a los códigos cortos objeto de discusión.

GRUPO TELINTEL S.A. dio respuesta al requerimiento efectuado por la CRC, mediante comunicación del 13 de noviembre de 2020, la cual fue radicada bajo el número 2020813717.

Posteriormente, esto es, el 25 de noviembre de 2020, la Comisión profirió un auto de pruebas en la actuación administrativa de recuperación de los códigos cortos asignados a **GRUPO TELINTEL S.A.**, en el que se incorporaron los documentos aportados por esa empresa y por BANCOLOMBIA, y se otorgó un término de diez (10) días a partir de su notificación para que la empresa asignataria de los códigos cortos allegara cualquier otra información que quisiera hacer valer dentro del trámite administrativo. Dicho auto fue notificado el 26 de noviembre de 2020.

Mediante comunicaciones radicadas internamente bajo los números 2020814794 y 2020814796 del 9 de diciembre de 2020, **GRUPO TELINTEL S.A.** se pronunció frente al auto de pruebas mencionado.

2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR EL GRUPO TELINTEL S.A.

2.1 Escrito del 9 de octubre de 2020

En su escrito del 9 de octubre de 2020⁴, **GRUPO TELINTEL S.A.** señaló que esa empresa ofrece a sus clientes y al público en general una plataforma "*autogestionable*" que permite el envío de mensajes de texto de manera masiva.

Señaló que inicialmente, esa plataforma era "*accesible para cualquier persona interesada en enviar mensajes de texto*". Sin embargo, precisó que la accesibilidad mencionada permitió que personas mal intencionadas enviaran algo de tráfico con marcas de bancos. No obstante, indica que el equipo soporte de la empresa generó filtros de tráfico para bloquear los nombres de las entidades bancarias y reforzó el monitoreo.

Indicó que las personas interesadas en enviar tráfico fraudulento empezaron a utilizar alteraciones sobre los nombres de los bancos, reemplazando letras por números y símbolos para sobrepasar los filtros, por lo que había sido necesario reforzar la seguridad en la plataforma y restringir los accesos a ella. Preciso que, actualmente, cuando un cliente ingresa a su plataforma, **GRUPO TELINTEL S.A.** restringe el tráfico, y luego de la confirmación de legalidad, se permite cursar mensajes.

Por lo descrito, y por aparentemente haber logrado reducir a cero el tráfico fraudulento, **GRUPO TELINTEL S.A.** le solicitó a la CRC permitir mantener en su operación, los códigos cortos objeto de la actuación administrativa.

² Artículo 6.1.1.8.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016. "*Una vez obtenida la respuesta del asignatario, la misma será analizada caso a caso por el Administrador de los Recursos de Identificación y se solicitará la información adicional que se considere necesaria para constatar si procede o no la recuperación del recurso.*"

³ Desde la consulta de cualquier interesado en el servicio, hasta la recepción de los mensajes por parte de los usuarios finales en las redes móviles nacionales.

⁴ Radicado internamente bajo el número 2020811988.

2.2. Comunicación del 13 de noviembre de 2020

En respuesta a la solicitud de información efectuada por la Comisión⁵, el **GRUPO TELINTEL S.A.** describió la estructura general de su plataforma "autogestionable" denominada "Go4Clients"⁶, así como su funcionamiento.

En este sentido, dicha empresa señaló que:

- i. El usuario o cualquier interesado en remitir mensajes ingresaba a la plataforma y hacía un registro mediante datos básicos, (Correo, Nombre, Teléfono y organización).
- ii. Posteriormente, se realizaba una validación mediante el envío de un código a su número móvil vía SMS.
- iii. Una vez el usuario/cliente recibía el código mencionado, lo ingresaba en la plataforma y podía empezar a enviar sus campañas, *"las cuales mediante el sms switch, terminan en los carrier de cada país y a su vez en los dispositivos móviles usando protocolo SMPP"*

Adicionalmente, **GRUPO TELINTEL S.A.** enunció los filtros preventivos aplicados en la plataforma, para lo cual adjuntó una validación del sistema mediante una simulación, en donde aparentemente se muestra que, al usar contenido presente en las expresiones regulares de exclusión, *"se tiene un routing hacia un proveedor dummy"*.

De otra parte, **GRUPO TELINTEL S.A.** allegó un pantallazo de una *"prueba de envío de contenido por el sistema"*, en la que aparentemente se presenta la no recepción de los mensajes enviados con una de las frases incluidas en la expresión regular.

GRUPO TELINTEL S.A. señaló que, conforme a los hechos ocurridos, realizó una integración con un tercero para validar la veracidad de los datos del cliente o usuario que se registraba en la plataforma, y la información de su tarjeta de crédito, para lo cual hacía uso de Inteligencia Artificial-IA. Indicó que, a la fecha, respecto del usuario o cliente interesado en usar su plataforma, se obtenía un puntaje de riesgo que se evaluaba de forma automática para permitir o no⁸ la creación de la cuenta, o la inserción de una tarjeta de crédito.

Informó igualmente que **GRUPO TELINTEL S.A.** no tiene ninguna relación comercial con BANCOLOMBIA. Sin embargo, precisó que algunos de sus clientes utilizan en sus contenidos el nombre de la entidad bancaria para *"hacer referencia a puntos de pago y aplicaciones de descuentos"*.

Asimismo, la empresa señaló que allegaba los términos y condiciones de uso de la plataforma, no obstante, los mismos no fueron aportados. Finalmente, indicó que no había iniciado acciones legales de ningún tipo en la medida en que había intentado realizar contacto con el usuario que había enviado el contenido, sin que hubiera sido posible establecer comunicación alguna con el mismo.

2.3 Comunicaciones del 9 de diciembre de 2020

Mediante los radicados 2020814794 y 2020814796 del 9 de diciembre de 2020, el **GRUPO TELINTEL S.A.** señaló lo siguiente: *"nos permitimos dar consentimiento sobre las pruebas aportadas por funcionarios BANCOLOMBIA en el radicado 2020809827 y **dimitir la oportunidad de controvertir pues dicho contenido, interpretado como fraudulento ha tenido lugar a través de la plataforma usando los códigos cortos en mención**"*. (Destacado fuera de texto).

Adicionalmente, dicha empresa hizo énfasis en que su plataforma autogestionable de mensajería masiva contaba con filtros, métodos de bloqueo de contenido y tráfico sospechoso mediante expresiones regulares, y una plataforma integrada de terceros -SIFT- para la evaluación de riesgo potencial de usuarios. De igual manera, reiteró que los procedimientos y las actividades de monitoreo constante y control de la operación el día 26 de agosto de 2020 en que se presentaron los hechos, permitieron detectar y bloquear de forma temprana dichas situaciones, lo que demostraría el compromiso y esfuerzo de la compañía por evitar, filtrar y bloquear este tipo de contenido.

⁵ Radicado 2020813717 del 13 de noviembre de 2020.

⁶ <https://go4clients.com/es/>

⁷ Página 1 del radicado 2020813717.

⁸ Identificando las cuentas posiblemente fraudulentas.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. Competencia de la CRC

En virtud de lo dispuesto en el régimen establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la CRC ostenta la competencia para regular y administrar los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos, diferentes al espectro radioeléctrico, conforme lo disponen los numerales 12 y 13 del Artículo 22 de la Ley citada.

En efecto, el numeral 12 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 establece como función de esta Comisión, a través de su Sesión de Comisión de Comunicaciones, la de "[r]egular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro recurso que actualmente o en el futuro identifique redes y usuarios, salvo el nombre de dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-".

El numeral 13 del Artículo 22 de la misma Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece como función de esta Comisión, la de "[a]dministrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico".

Aunado a lo anterior, el Decreto 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*"⁹, establece que la CRC "*deberá administrar planes técnicos básicos, de conformidad con las disposiciones contenidas en este Título y siguiendo los principios de neutralidad, transparencia, igualdad, eficacia, publicidad, moralidad y promoción de la competencia con el fin de preservar y garantizar el uso adecuado de estos recursos técnicos*".

Por su parte, el Artículo 2.2.12.5.3. del Decreto 1078 de 2015 dispone que dicha administración comprende las modificaciones y/o adiciones que se hagan a la estructura de la numeración, a los mapas de numeración, a los cuadros contenidos en el plan y a cualquier otro aspecto que requiera ser incluido dentro del mismo. De igual manera, el Artículo 2.2.12.1.2.5. del Decreto en comento establece que los números, bloques de numeración, códigos, prefijos, entre otros, son recursos públicos y pertenecen al Estado, el cual puede asignarlos a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones -PRST y recuperarlos cuando se den las condiciones que determine la CRC para la recuperación de éstos y que la asignación de dichos recursos no otorga derecho de propiedad alguno sobre ellos.

En cumplimiento de las funciones descritas, y en los términos previstos en el Decreto 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, la CRC definió los sujetos asignatarios de numeración de códigos cortos, así como los procedimientos para su gestión y atribución transparentes y no discriminatorios, y la recopilación y actualización de los datos relativos a este recurso numérico. Dichas reglas, se encuentran contenidas en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016¹⁰. Así, en su Artículo 6.1.1.8. se estableció que la CRC podía, previa actuación administrativa, recuperar, los recursos de identificación, entre ellos, los códigos cortos asignados cuando, entre otras causales, los códigos cortos presentaran un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.

Teniendo claro lo anterior, así como el alcance y propósito de las competencias de la CRC para regular y administrar los recursos escasos, es evidente que, frente a cualquier presunto incumplimiento, la Entidad debe adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de recuperar estos recursos numéricos.

Finalmente, es necesario señalar que mediante el Artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se delegó en el funcionario de la CRC que hiciera las veces del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Relacionamento con Agentes, las funciones del Administrador de los Recursos de Identificación, incluidas la expedición de los actos administrativos de asignación, devolución y recuperación de todos los recursos de identificación bajo la responsabilidad de la CRC.

3.2. Sobre el marco normativo de los códigos cortos

⁹ Artículo 2.2.12.1.1.1. de la Sección 1 del Capítulo I del Título 12 de Decreto 1078 de 2015

¹⁰ Mediante Resolución CRC 5968 de 2020 se estableció, entre otras, el Régimen de Administración de Recursos de Identificación. Así, se modificó el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se derogaron algunas normas.,

Tal como se mencionó en el acápite anterior, la CRC, en cumplimiento de las funciones descritas en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y en los términos previstos en el Decreto 25 de 2002, compilado en el Decreto 1078 de 2015, fijó el marco regulatorio de los recursos de identificación, así como, los procedimientos para su gestión y atribución de forma transparente y no discriminatoria.

De esta manera, a través de las Resoluciones CRC 3501 de 2011 y 5968 de 2020, compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2016, se establecieron las condiciones de acceso a las redes de telecomunicaciones por parte de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones –PCA- a través de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes USSD¹¹ sobre redes de telecomunicaciones de servicios móviles, y se definió la estructura de la numeración de códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD, así como el procedimiento para la asignación, criterios de uso eficiente y recuperación de este recurso numérico.

En este sentido, el Artículo 6.4.2.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado por el Artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020 establece que los proveedores de contenidos y aplicaciones basados en el envío de SMS/USSD y los integradores tecnológicos¹² deben tramitar su inscripción dentro del Registro de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones e Integradores Tecnológicos-RPCAI a través del mecanismo dispuesto para el efecto, como requisito administrativo para la asignación de códigos cortos.

Aunado a lo anterior, el Artículo 6.4.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala que la CRC asigna códigos cortos a quienes provean servicios de contenidos o aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), es decir a los PCA y a los integradores tecnológicos. Asimismo, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que presten servicios de contenidos o aplicaciones, pueden solicitar la asignación de sus propios códigos cortos en su condición de PCA.

De la misma manera, el Artículo 6.4.3.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala que los asignatarios de los códigos cortos tienen un plazo máximo para su implementación de seis (6) meses, contados a partir de la fecha del acto administrativo en virtud del cual se efectúa la asignación correspondiente.

Igualmente, el Artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone que la CRC puede recuperar los códigos cortos asignados, entre otras, cuando el asignatario no cumpla con los criterios de uso del recurso, lo cual significa que el asignatario no sólo debe realizar la implementación del recurso, sino que también debe garantizar el uso de los códigos, y dicho uso, debe estar acorde con la información aportada en la solicitud de asignación.

Tal y como se encuentra establecida la regulación, es claro que, la asignación de los recursos de identificación, incluidos los códigos cortos, **no otorgan ningún derecho de propiedad sobre los mismos, esto significa, que dicha asignación únicamente confiere el derecho al uso, en la medida en que estos recursos son de propiedad pública y, de acuerdo con su naturaleza, están categorizados como escasos.**

Adicionalmente, es claro que los códigos cortos tienen por finalidad su uso, el cual no sólo debe ser eficiente, sino debe efectuarse de acuerdo con su asignación. Así, este uso, **debe atender lo dispuesto en el acto administrativo de asignación, el cual tiene en cuenta la justificación de la necesidad del recurso presentada por parte del interesado, léase, PCA, Integrador Tecnológico o PRST en calidad de PCA, según sea el caso,** los cuales hacen uso de los códigos cortos asignados.

3.3. Sobre el caso bajo análisis

Como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque al parecer **GRUPO TELINTEL S.A.** se encontraba utilizando los códigos cortos 85845 y 87640 de

¹¹ En el año 2014, la CRC consideró necesario extender el ámbito de la Resolución CRC 3501 de 2011, modificando su objeto de aplicación y las demás disposiciones contenidas en dicho acto, de modo que resulten igualmente aplicables a los servicios basados en la utilización de USSD. Asimismo, debido a la poca demanda histórica del servicio de mensajería MMS (Multimedia Message Service), se consideró pertinente retirar de la regulación las obligaciones relacionadas con este tipo de mensajería móvil que se encuentran incluidas en el Título 1, el Capítulo 1 del Título 2 y el Capítulo 4 del Título 4 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹² Definiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016. Agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST.

forma diferente a los usos autorizados por la regulación, a la luz de la información aportada con ocasión al trámite surtido ante esta Comisión para la asignación del recurso numérico.

En este sentido, y dado que el uso de los códigos cortos debe ser efectuado de acuerdo con su asignación -justificación y datos brindados en el trámite-, so pena de recuperación por parte de la CRC, a continuación, se procederá a verificar la asignación efectuada y el uso otorgado a los mismos por parte **GRUPO TELINTEL S.A.**, según las pruebas que reposan en el expediente.

3.3.1. Solicitud de asignación y asignación efectuada por parte de la CRC

Resulta necesario recordar que, el 5 de mayo de 2014, el **GRUPO TELINTEL S.A.** le solicitó a la CRC, la asignación entre otros, del código corto 85845, de la siguiente manera:

Tabla 1. Asignación código corto 85845

| Radicado | Código | Descripción | Justificación | Integrador |
|-----------------|---------------|---|---|----------------------------|
| 201471757 | 85845 | <i>"Prestación servicios al mercado corporativo ofreciendo servicios de telecomunicaciones y valor agregado mediante plataformas WEB, apoyados en servicios de mensajería de texto"</i> | <i>"Establecer un canal de comunicación entre Telintel y sus clientes en el que no implique costos para ellos."</i> | Grupo Telintel S.A. E.S.P. |

Posteriormente, el 19 de junio de 2014, **GRUPO TELINTEL S.A.** le solicitó a la CRC la asignación, entre otros, del código corto 87640, de la siguiente manera:

Tabla 2. Asignación código corto 87640

| Radicado | Código | Descripción | Justificación | Integrador |
|-----------------|---------------|--|---|----------------------------|
| 201472607 | 87640 | <i>"Telintel está enfocado en la prestación servicios (SIC) al mercado corporativo ofreciendo servicios de telecomunicaciones y valor agregado mediante plataformas WEB, apoyados en servicios de mensajería de texto"</i> | <i>"Establecer un canal de comunicación entre Telintel y sus clientes en el que no implique costos para ellos."</i> | Grupo Telintel S.A. E.S.P. |

Revisadas las solicitudes mencionadas, mediante las resoluciones CRC 4484 y 4583 de 2014¹³, esta Comisión resolvió asignarle a la empresa **GRUPO TELINTEL S.A.** los códigos cortos 85845 y 87640, bajo la modalidad "Gratuito para el Usuario", para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD.

En este sentido, dado que el uso de los códigos cortos debe atender a lo dispuesto en el acto administrativo de asignación expedido por esta Comisión, el cual tiene en cuenta la justificación del recurso presentada por parte del interesado, es necesario señalar que los códigos cortos 85845 y 87640 fueron asignados al **GRUPO TELINTEL S.A.** en la modalidad gratuita para el usuario, entendiendo que el mismo se iba utilizar para establecer **un canal de comunicación entre esa empresa¹⁴ y sus clientes.** De esta manera, tanto el cliente¹⁵ como la misma empresa (**GRUPO TELINTEL S.A.**) podían actuar como emisores y/o receptores de los mensajes de texto (SMS) que se enviaran a través de los códigos cortos asignados.

Así las cosas, al revisar la estructura o cadena de uso de los códigos cortos objeto de discusión establecida por **GRUPO TELINTEL S.A.**, de acuerdo con la solicitud e información brindada en el proceso de asignación, esta Comisión identifica los siguientes cuatro (4) agentes:

- i) **GRUPO TELINTEL S.A.**, como asignatario de cada código corto.
- ii) Persona natural o jurídica -cliente de **GRUPO TELINTEL S.A.**, que puede recibir y/o enviar mensajes de texto por parte de dicha empresa

¹³ 12 de mayo de 2014 y 1 de julio de 2014, respectivamente.

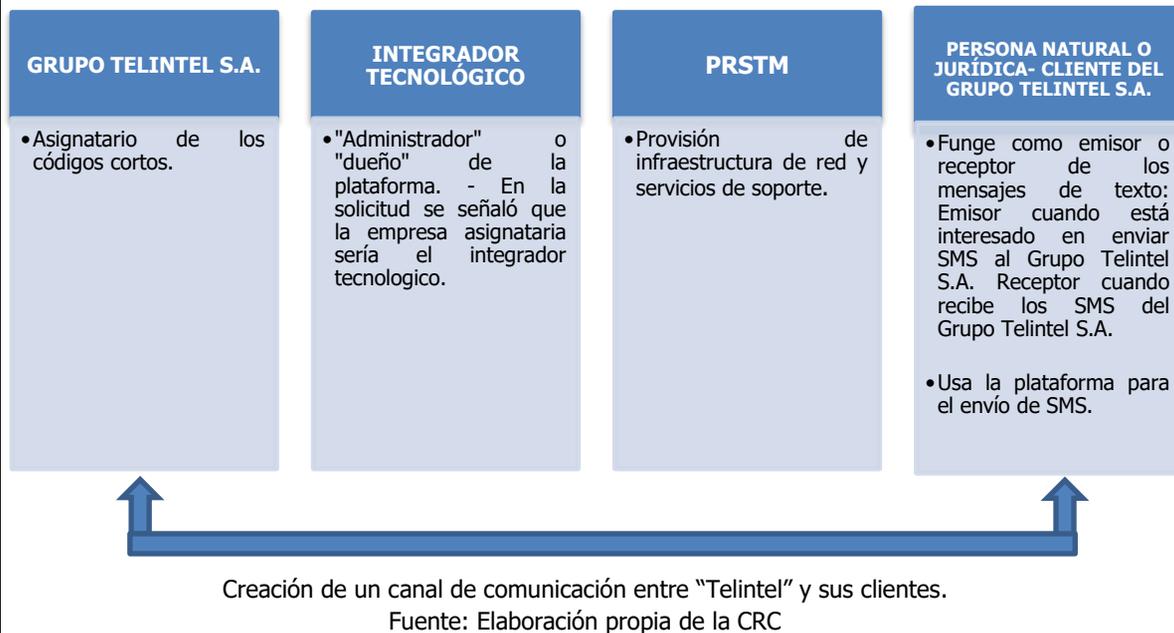
¹⁴ "Telintel", como se denominó en la solicitud de asignación presentada en la CRC.

¹⁵ Cliente de la empresa GRUPO TELINTEL S.A.

- iii) PRST que provee la infraestructura de redes y servicios de soporte para el envío de mensajes de texto a través de la red móvil.
- iv) Integrador tecnológico, que según lo informado por el **GRUPO TELINTEL S.A.**, sería la misma empresa asignataria.

Dicha situación se muestra a continuación:

Figura 1. Estructura o agentes que intervienen según la solicitud y la asignación de códigos cortos efectuada al **GRUPO TELINTEL S.A.**



La justificación de la necesidad del recurso por parte del **GRUPO TELINTEL S.A.**, y la consecuente asignación por parte de esta Comisión, se basa en la existencia de una relación contractual, legal o comercial entre esa empresa y sus clientes, en la medida que lo que se pretendía- según la solicitud de asignación diligenciada por la misma empresa asignataria- era crear o establecer **un canal de comunicación entre "Telintel" y sus clientes**. Esto implicaba que cualquier persona natural o jurídica que fuera cliente o tuviera una relación comercial con el **GRUPO TELINTEL S.A.** podía, de un lado, enviar mensajes a esa empresa y, de otro, recibir los mensajes que dicha empresa le enviaba.

Según la RAE¹⁶ y la UNAM¹⁷, un *canal*¹⁸ es un medio de transmisión, y la *comunicación*¹⁹, es la acción y efecto de comunicar o comunicarse, esto es, transmitir, transportar o reproducir cualquier señal mediante un código común a un respectivo emisor y receptor.

De esta manera, la Comisión reitera que dado que **GRUPO TELINTEL S.A.** en las solicitudes de asignación de los códigos cortos, estableció que se pretendía crear un canal de comunicación entre dos partes, esto es, entre la misma empresa- en su momento llamada por el solicitante "Telintel" y sus mismos clientes, es evidente, que cualquiera de las dos partes podía actuar como emisor o receptor de los mensajes de texto, a través de la integración de los servicios del respectivo "Integrador tecnológico" y el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles - PRSTM.

Así, de acuerdo con lo solicitado y asignado por la CRC, si la persona natural o jurídica-cliente de **GRUPO TELINTEL S.A.** enviaba un mensaje de texto a la misma empresa, esto es, **GRUPO TELINTEL S.A.**, haría uso de los códigos cortos 85845 y 87640. Asimismo, en la vía contraria, si **GRUPO TELINTEL S.A.** estaba interesado en enviarle un mensaje de texto a sus clientes, también

¹⁶ Real Academia de la Lengua o Real Academia Española.

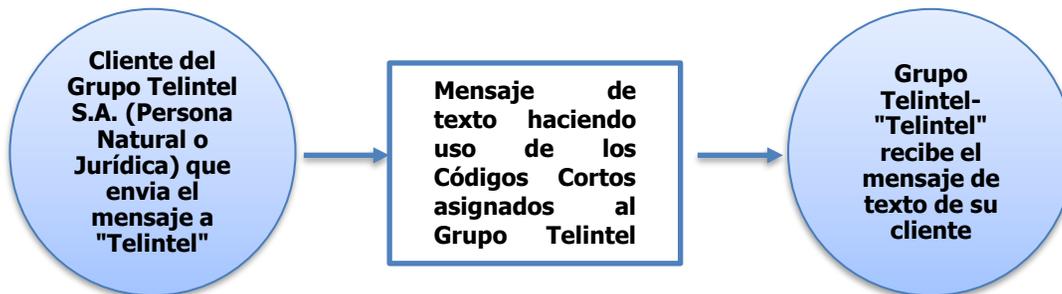
¹⁷ Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁸ <https://dle.rae.es/canal?m=form>

¹⁹ <https://dle.rae.es/comunicaci%C3%B3n>

haría uso de estos códigos cortos, en su calidad de Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA)²⁰. Lo anterior, se representa de la siguiente manera:

Figura 2. Canal de comunicación donde el cliente es el emisor y la empresa asignataria la receptora



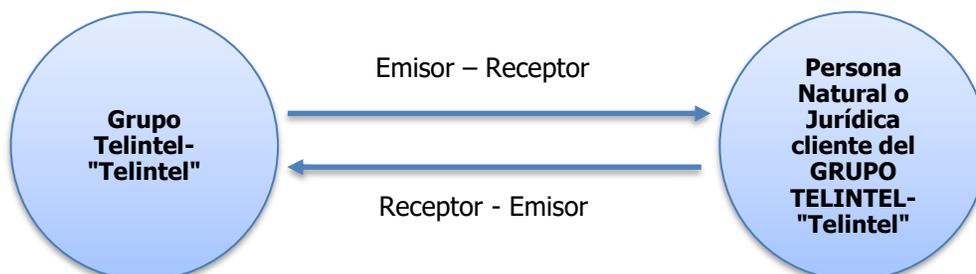
Fuente: Elaboración propia de la CRC

Figura 3. Canal de comunicación donde la empresa asignataria es la emisora y su cliente su receptor



Fuente: Elaboración propia de la CRC

Figura 4. Canal de comunicación entre la empresa "Telintel" y sus clientes²¹



Fuente: Elaboración propia de la CRC

La Comisión reitera que el mismo solicitante circunscribió²² el uso de los códigos cortos a establecer canales de comunicación entre la empresa "Telintel" y sus clientes, tal como se muestra en las figuras anteriores.

De esta manera, para efectos de determinar si los códigos cortos objeto de discusión se enmarcan en la justificación presentada para su asignación y, en consecuencia, si cumplen la finalidad para la cual fueron otorgados, resulta necesario no sólo validar la estructura o la cadena de uso mencionada, sino la existencia de una relación legal o contractual entre el "CLIENTE" y **GRUPO TELINTEL S.A.**, es decir si, en efecto, la persona que recibe o envía el mensaje de texto -SMS sea cliente de "**GRUPO TELINTEL S.A.**".

3.3.2. Uso de los códigos cortos efectuado por el asignatario

²⁰ Registro del GRUPO TELINTEL S.A. en el RPCAI - REGISTRO DE PROVEEDORES DE CONTENIDOS Y APLICACIONES, E INTEGRADORES. (<https://www.sjust.gov.co/sjust/>)

²¹ Justificación de la solicitud de asignación que dio lugar al acto administrativo expedido por la CRC

²² Comunicaciones que dieron lugar a la asignación de los códigos cortos 201471757 y 201472607.

Para conocer el uso dado a los códigos cortos por parte del asignatario, esta Comisión considera pertinente traer a colación la información aportada por **GRUPO TELINTEL S.A.**, en respuesta al requerimiento de información, en la que dicha empresa señaló lo siguiente:

- ❖ *"GRUPO TELINTEL S.A. E.S.P ofrece a sus clientes y **al público** en general una plataforma autogestionable (...) Inicialmente, la plataforma se estableció accesible para **cualquier persona interesada** en generar envíos de mensajes de texto. (...) Actualmente cuando un cliente ingresa, se le restringe el tráfico (...) "*²³(Destacado fuera de texto)
- ❖ *"(...) el usuario ingresa el código y puede empezar **a enviar sus campañas**, las cuales mediante el sms switch, terminan en los carrier de cada país y a su vez en los dispositivos móviles usando protocolo SMPP (...) La información puede ser verificada en <https://cloud.go4clients.com/>"*²⁴ (Destacado fuera de texto)
- ❖ En los términos y condiciones se explica que: " The Customer shall be solely responsible for the content included in any communication **with third parties while using Telintel Solutions**"²⁵ (Destacado fuera de texto).
- ❖ *"La relación comercial comprende un vínculo en el cual **el cliente genera envíos de mensajería de texto SMS desde la plataforma** que provee Grupo Telintel".* (Destacado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, **GRUPO TELINTEL S.A.** indicó que BANCOLOMBIA no era su cliente y agregó que, sin embargo, existían clientes o usuarios suyos- de **GRUPO TELINTEL S.A.**- que enviaban mensajes a terceros que se relacionaban con esa entidad financiera, para lo cual aportó el contenido de algunos mensajes enviados por sus clientes.

Si bien cualquier persona natural o jurídica puede ser cliente o usuario del **GRUPO TELINTEL S.A.**, una vez hace uso de la plataforma, esto es, se registra y acepta los términos y condiciones correspondientes, es evidente que, esa persona natural o jurídica, o cliente, puede enviar mensajes a cualquier usuario de telefonía móvil, y no sólo a la empresa **GRUPO TELINTEL S.A.**, tal y como se estableció en los actos administrativos de asignación de los códigos cortos objeto de recuperación.

Para la CRC es evidente que, una vez el cliente o usuario del **GRUPO TELINTEL S.A.** ingresa a la plataforma dispuesta por esta empresa, puede remitir cualquier contenido o mensaje a cualquier tercero o usuario del servicio de telefonía móvil, así el destinatario no sea el **GRUPO TELINTEL S.A.** De este modo, los clientes o usuarios de la empresa asignataria de los códigos cortos no sólo envían mensajes de texto al **GRUPO TELINTEL S.A.** sino a otros usuarios o terceros, desvirtuándose- de inmediato- la creación o el establecimiento del canal de comunicación entre la empresa "Telintel"²⁶ y sus clientes".

De esta manera, en la estructura que -a la fecha- describe o plantea la empresa asignataria de los códigos cortos, existe un nuevo agente o un agente adicional a los considerados al momento de la solicitud y asignación correspondiente. Dicho agente, se reitera, es el tercero o la persona- que no tiene relación legal o comercial con el asignatario del recurso y que recibe el mensaje por parte del cliente de la empresa **GRUPO TELINTEL S.A.** Circunstancia que difiere abiertamente de lo planteado en la asignación correspondiente, como se ilustra a continuación:

²³ Radicado 2020811988 del 9 de octubre de 2020.

²⁴ Radicado 2020813717 del 13 de noviembre de 2020.

²⁵ "El Cliente será el único responsable del contenido incluido en cualquier comunicación con terceros durante el uso de Telintel Solutions"

²⁶ Tal como lo mencionó la empresa GRUPO TELINTEL S.A. ESP en la solicitud de asignación

Figura 4. Uso dado al Código corto



Dicha situación se ratifica al revisar el enlace <https://cloud.go4clients.com/> puesto a disposición por el **GRUPO TELINTEL S.A.**²⁷, en el que se señala lo siguiente²⁸:

"¿Qué es Go4Clients SMS?"

Las herramientas de Go4Clients le permiten crear y enviar campañas de texto SMS personalizadas con promociones, ofertas y notificaciones. Motive a su audiencia con su producto o servicio para aumentar el retorno de la inversión (ROI), las tasas de apertura y las conversiones. **Go4Clients puede asegurarle la entrega de sus mensajes de texto al usuario final a través de nuestro sistema TestMySMS.** Trabajamos con usted para que su campaña funcione sin problema"

Envío de SMS

Go4Clients le asigna un conjunto de números "Toll free" o códigos largos para garantizar la velocidad y la capacidad de entrega de sus mensajes. **Usando códigos cortos, nuestra plataforma tiene la capacidad de enviar 1 millón de SMS por hora.** Use la función "Cool Off" para no permitirle comunicarse con el mismo número de teléfono más de una vez en un número específico de días.

Personalización

La personalización es la mejor manera de atraer la atención de sus clientes. Con Go4Clients **puede personalizar cada mensaje y enviarle ofertas promocionales en las que ellos podrían estar interesados.** Al hacerlo, los clientes serán más leales a su marca. Los SMS pueden aumentar el compromiso, aumentar las conversiones y llenar los vacíos en su proceso de marketing.

Administración de base de datos

La administración de la base de datos de Go4Clients **le permite importar datos de clientes directamente a nuestra plataforma con cualquier formato de hoja de cálculo estándar.** Después de importar su lista, ejecútela a través del limpiador de la base de datos, que limpiará su archivo antes de enviar su **campaña para asegurarse de que su mensaje no se enviará a teléfonos fijos o números de celulares inválidos.** Además, nuestra plataforma identificará respuestas de usuarios que no quieran recibir más SMS y estos serán agregándolos a la lista negra en tiempo real²⁹ (Destacado fuera de texto).

En todo caso, y aun cuando es notorio que al permitirse que los usuarios de la plataforma o clientes de **GRUPO TELINTEL S.A.** envíen mensajes a terceros o a una persona diferente a "Telintel", no se cumple la justificación o finalidad de la asignación, es importante resaltar que de acuerdo con la descripción efectuada, los clientes del **GRUPO TELINTEL S.A.** pueden ingresar **cualquier número celular** para, posteriormente, enviar mensajes de texto –SMS, por lo que, tampoco hay

²⁷ Radicado 2020813717 del 13 de noviembre de 2020.

²⁸ Ingreso el 24 de marzo de 2021

²⁹ <https://go4clients.com/es/Campanas-de-Mensajes-de-Texto-SMS.php>

duda de que se permite que los mensajes de texto se envíen o remitan a cualquier persona³⁰, **"sin validar si es un usuario del CLIENTE"**, esto es, si el tercero es usuario del cliente y si ese cliente se quiere comunicar con **GRUPO TELINTEL S.A.**

En este orden de ideas, **GRUPO TELINTEL S.A.** está permitiendo que cualquier persona natural o jurídica-cliente que utilice su plataforma, envíe mensajes a cualquier número de celular o abonado móvil. Lo anterior, dado que el cliente puede ingresar cualquier base de datos o número celular para envío de mensajes de texto a través de los códigos cortos 85845 y 87640. Adicional a ello, **GRUPO TELINTEL S.A.** en ningún momento revisa la existencia de la relación legal o comercial entre sus clientes- y sus usuarios finales, ni si dichos usuarios requieren establecer el canal de comunicación con **GRUPO TELINTEL S.A.**

Así las cosas, es claro que a pesar de que los códigos cortos asignados al **GRUPO TELINTEL S.A.** se habían otorgado para el establecimiento de un canal de comunicación entre esa empresa y sus clientes, a través del "envío de mensajes de texto haciendo uso de códigos cortos", esa empresa permitió y permite que se envíen mensajes de texto- SMS a cualquier usuario del servicio de telefonía móvil. Es decir, los clientes de **GRUPO TELINTEL S.A.** envían mensajes de texto a usuarios o terceros diferentes a esa empresa.

Si bien, **GRUPO TELINTEL S.A.** señaló que había establecido diferentes controles para minimizar el envío de contenido "prohibido" a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, lo cierto es que dichos controles no permiten la construcción o generación de un canal de comunicación propio entre la empresa y sus clientes, de manera que dichos códigos cortos no cumplen con la finalidad o el uso para el cual fue asignado.

Adicionalmente, si bien **GRUPO TELINTEL S.A.** incluye en sus términos y condiciones³¹ una limitación de responsabilidad en caso de que sus clientes envíen mensajes de texto con contenido "prohibido" a terceros³², así como las consecuencias que podrían generarse de presentarse dicha situación, para la CRC no existe prueba alguna en el expediente que permita determinar que la plataforma a través de la cual se realiza el envío de mensajes de texto- SMS a través de los códigos cortos asignados, se ajusta a la finalidad de la asignación efectuada por esta Comisión.

Por el contrario, tal como consta en todas las comunicaciones aportadas con ocasión a la presente actuación administrativa, las cuales entre otras, describen la plataforma, es evidente que no existe un canal de comunicación "exclusivo" entre la empresa "Telintel" y sus clientes, así como, ningún control respecto a la relación legal o contractual entre quien envía el mensaje y quien lo recibe, en virtud de la justificación informada por el **GRUPO TELINTEL S.A.** al momento de la asignación del recurso numérico, y, por lo tanto, para la CRC no se está garantizando el cumplimiento de la finalidad para la cual se solicitaron los códigos cortos.

De esta manera, es evidente que el esquema dispuesto por el **GRUPO TELINTEL S.A.** e informado a lo largo de la actuación administrativa, no cumple con la justificación enunciada al momento de la solicitud de asignación de los códigos cortos y, por lo tanto, con la finalidad para la cual fueron asignados estos códigos. Lo anterior, se resume de la siguiente manera:

³⁰ Sin perjuicio de la exclusión del Registro Nacional de Excluidos- RNE.

³¹ Según lo informado, ya que no fueron allegados al trámite que se adelanta.

³² Radicado 2020813717 del 13 de noviembre de 2020, pag 7. "The Customer shall be solely responsible for the content included in any communication with third parties while using Telintel Solutions. The Customer assumes all responsibility and legal liability for customer content. This includes all responsibility and legal liability for offenses, including but not limited to, such as copyright infringement; plagiarism; and making statements that are false, misleading, defamatory, libelous, offensive, threatening, prohibited, fraudulent, or in violation of any law. It is not the obligation or the policy of Telintel to investigate or to make a determination as to whether the Customer has, or could, commit any of these offenses by means of the Customer's content. The Customer is solely responsible for making such a determination. Telintel reserves the right to refuse or terminate service without notice to the Customer if we have any question, doubt, or concern—however well or poorly justified—that the Customer risks committing any of these offenses. The Customer represents and warrants that the Customer owns or otherwise controls all rights to submitted materials and that submitted materials do not contain statements that are false, misleading, defamatory, libelous, offensive, threatening, prohibited, or in violation of any law. Telintel will not be liable, and shall be held harmless for any violation by Customer of proprietary or privacy rights, or for any violation of any applicable laws or regulations. Telintel will not be liable and shall be held harmless for any loss or injury caused in whole, or in part, by actions, omissions or circumstances beyond its control, or arising out of Customer's or any Third Party's decision, including but not limited to, Credit Card fraud, Illegal use of Content, Cyber-attacks of any nature or any type of misconduct which violates local, state, federal or international law or violates the legal rights of the Parties to this Agreement or of any Third party."

| CÓDIGO CORTO | Descripción y Justificación del uso presentado por el GRUPO TELINTEL S.A. en la solicitud de asignación y en virtud de la cual, la CRC procedió con la asignación. | Uso dado por el GRUPO TELINTEL S.A. una vez asignados los códigos cortos |
|---------------------|---|---|
| 85845 | <i>"Establecer un canal de comunicación entre Telintel y sus clientes en el que no implique costos para ellos."</i> | Envío de mensajes a cualquier usuario final de las redes móviles nacionales. |
| 87640 | <i>"Establecer un canal de comunicación entre Telintel y sus clientes en el que no implique costos para ellos."</i> | |

En este sentido, dado que el uso emitido al recurso asignado por parte de **GRUPO TELINTEL S.A.** es diferente al de su justificación y, en consecuencia, al de su asignación, se ha configurado la causal de recuperación prevista en la regulación y referida a *"Cuando los códigos cortos presentan un uso diferente a aquél para el que fueron asignados."*

Ser un PCA o Integrador Tecnológico, el cual provee la plataforma, entre su cliente y el PRST a través del cual se hace el envío del SMS propiamente dicho, no implica que no deba utilizar los códigos cortos de conformidad con los criterios de uso establecidos en la Resolución CRC 5050 de 2016, para este recurso de identificación.

De esta forma, para la CRC está acreditado que el **GRUPO TELINTEL S.A.** no cumple con el uso del recurso asignado como lo reconoce en sus mismos escritos. Así mismo, aun con los ajustes que afirma haber realizado dicha empresa, con ocasión a la actuación administrativa, para la Comisión no se acredita, ni evidencia el cumplimiento de las condiciones de asignación establecidas en las Resoluciones de asignación.

Al no usarse los códigos cortos asignados en la forma otorgada, es evidente que se está desnaturalizando la finalidad de este tipo de recurso escaso, la cual, como se ha mencionado, está orientada al envío y recepción de contenido y aplicaciones, a través de SMS y USSD, y conforme a la justificación descrita, en las comunicaciones que dieron lugar a su asignación.

No debe olvidarse que los PCA son los agentes responsables de la generación, producción y/o consolidación de los contenidos y aplicaciones que cursan a través de las redes, y los Integradores Tecnológicos, los responsables de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST. Sin embargo, todos los asignatarios de códigos cortos deben propender por su uso eficiente, así como cumplir las obligaciones dispuestas para el efecto en la regulación vigente³³.

Por todo lo anterior, esta Comisión encuentra configurada la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de suerte que le corresponde proceder con la recuperación de los códigos objeto de discusión.

3.4. Respetto de asuntos de conocimiento de otras Entidades del Estado

Teniendo en cuenta que a través de los códigos cortos que se pretenden recuperar, se presentaron presuntos ataques de phishing a algunos usuarios del servicio de telefonía móvil, que recibieron los mensajes de texto- SMS, la CRC procederá a remitir el expediente administrativo que contiene la presente actuación a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Recuperar dos (2) Códigos Cortos para la Provisión de Contenidos y Aplicaciones a través de SMS/USSD a la empresa **GRUPO TELINTEL S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS**, así: 85845 y 87640.

³³ Resolución CRC 5050 de 2016.

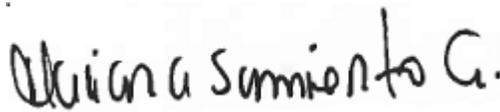
ARTÍCULO 2. Asignar el estado de "Reservado" a los Códigos Cortos recuperados por un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Resolución en atención al período de cuarentena dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

ARTÍCULO 3. Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 4. Notificar por medios electrónicos la presente Resolución al representante legal de la empresa **GRUPO TELINTEL S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a **9 días del mes de abril de 2021**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamiento con Agentes

Rad. 2021200382, 2020201165, 2020811988, 2020201366, 2020813717, 2020814794 y 2020814796

Trámite ID. 2301

Elaborado por: Adriana Barbosa / Camilo Acosta

Revisado por: Víctor Sandoval -Coordinador de Asesoría Jurídica (E)