



RESOLUCIÓN No. **6397** DE 2021

*“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **SERVICIOS DE APOYO EMPRESARIAL COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 6353 de 2021”*

**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, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, la Resolución CRC 5050 de 2016 y

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Mediante la Resolución CRC 6353 del 11 de agosto de 2021, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar los siguientes dos (2) códigos cortos 87651 y 893001 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USDD que fueron asignados a **SERVICIOS DE APOYO EMPRESARIAL COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **SAEM COLOMBIA S.A.S.**), por haberse configurado las causales de recuperación dispuestas en los artículos 6.4.3.2.1 y 6.4.3.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 que establecen 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. (...)”.

La Resolución CRC 6353 de 2021, fue notificada electrónicamente el 11 de agosto del mismo año y, por lo tanto, el término para presentar el recurso de reposición venció el 26 de agosto.

El 20 de agosto de 2021, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2021810090, **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, interpuso un recurso de reposición en contra de la resolución mencionada.

Dado que el recurso de reposición interpuesto por **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo - CPACA, esta Comisión procedió con su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por la recurrente en su escrito.

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

Con su escrito de recurso, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** señaló que se sentía afectada. Así, manifestó que, mediante las comunicaciones allegadas en el marco de la actuación administrativa, había demostrado que el uso otorgado a los códigos cortos 87651 y 893001 se había fundamentado en la Resolución CRC 5102 de 2017<sup>1</sup>, y en ningún momento se había distorsionado su uso, como, a su juicio, lo sugiere la resolución recurrida.

**SAEM COLOMBIA S.A.S.** aclaró que, si bien es cierto que personas inescrupulosas partiendo de su "sagacidad" y aprovechando las "medidas temporales por motivos de la pandemia", hicieron uso de los servicios ofrecidos para el envío de mensajes "fraudulentos", dicha empresa, previo al acuerdo comercial suscrito con sus clientes, procedió a realizar la verificación legal de acuerdo con los protocolos establecidos para cada uno de los servicios ofertados.

Precisó que, tal como lo menciona el acuerdo suscrito con cada uno de sus clientes, el cliente es responsable por el uso del servicio contratado y de los contenidos difundidos, "esto bajo la concepción de que el cliente accede a bases de datos acreditadas y aprobadas en el uso del habeas data de acuerdo con los reglamentos de ley, quedando SAEM COLOMBIA SAS, totalmente exonerada de la responsabilidad derivada de dicho uso por EL CLIENTE". Así, señaló que **SAEM COLOMBIA S.A.S.** al iniciar el primer contacto con el cliente, indaga el tipo de servicio que este requiere lo cual permite validar si se ajusta o no a la cobertura de sus servicios.

**SAEM COLOMBIA S.A.S.** indicó que en el expediente no obra prueba alguna que permitiera evidenciar el uso inadecuado o uso diferente para el fin que fueron asignados los códigos cortos. Por el contrario, señaló que una vez se percató de la situación fraudulenta, tomó de inmediato acciones tanto para denunciar el hecho específico ante las autoridades competentes, como para prevenir futuros eventos.

La recurrente informó que había detallado los filtros manuales y automáticos ejecutados en los procedimientos establecidos al interior de la compañía con el fin de mantener y fortalecer la seguridad de la organización y de los destinatarios de los servicios; lo cual, a su juicio, demostraba su intención de contribuir en los procesos llevados a cabo por la CRC, así como su mejora "constante" y que, por esto y su impacto a nivel de los canales de comunicación disponibles, solicitaba no dar continuidad al proceso de recuperación de los códigos cortos objeto de discusión.

Aunado a lo anterior, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** manifestó su inconformidad en relación con algunos apartados que justifican la decisión final de la resolución recurrida, dado que a su juicio "carecen de fundamentos comprobables". Estos apartados son:

*"Como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque al parecer SAEM COLOMBIA S.A.S., se encontraba utilizando los códigos cortos 87651 y 893001 de forma diferente a los usos autorizados por la regulación vigente, a la luz de la información aportada con ocasión del trámite surtido ante la CRC, en virtud del proceso de asignación de estos recursos numéricos.*

(...)

*En este sentido, es evidente que, bajo el esquema descrito, los clientes de SAEM COLOMBIA S.A.S., personas naturales o jurídicas, pueden ingresar cualquier número celular para, posteriormente, enviar mensajes de texto –SMS, por lo que, no hay duda de que esa empresa admite que los mensajes de texto SMS se envíen o remitan a cualquier persona, sin importar si es un usuario del "CLIENTE", como se había justificado y anunciado en la solicitud de asignación del recurso numérico (códigos cortos), presentado como soporte ante esta Comisión."*

<sup>1</sup> Por la cual se asignan cuatro (4) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD a la empresa **SERVICIOS DE APOYO EMPRESARIAL COLOMBIA S.A.S.**

De esta manera, según **SAEM COLOMBIA S.A.S.** los apartados mencionados son arbitrarios, toda vez que, en las comunicaciones allegadas durante el trámite de la actuación administrativa, dicha empresa puso en conocimiento de la Comisión los filtros aplicados para la validación de los clientes, así como las cláusulas de cumplimiento por parte de estos -en los que se traslada la responsabilidad al cliente-. Por lo tanto, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** manifestó que esas disposiciones desvirtúan la suposición en la que se admite que los mensajes de texto se remiten a cualquier persona. Lo anterior, señaló, fue implementado no sólo conforme al principio de buena fe sino también de la reserva y seguridad de la información del cliente con el destinatario.

De otra parte, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** informó que era una empresa honesta que trabaja bajo fuertes valores y principios, y que fueron víctimas de personas inescrupulosas, por lo que consideraba que se estaba vulnerando su derecho al debido proceso entendiendo que "*este comunicado*"<sup>2</sup>, expide una resolución que evidencia una respuesta la cual debe ser acatada y no es posible apelar, entendiendo que la decisión final ya fue tomada por parte de la CRC.

Por lo anterior, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** solicitó que fuera replanteada la resolución recurrida, y adjuntó los siguientes documentos del cliente que realizó el uso indebido de la plataforma: (i) Correo de envío de propuesta comercial, (ii) Correo de aceptación del cliente y solicitud de los documentos correspondientes por parte de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, (iii) Correo del envío por parte del cliente del contrato firmado y la posterior solicitud de **SAEM COLOMBIA S.A.S.** del envío en físico de ese contrato, (iv) Correo soporte de reporte del bloqueo del usuario, (v) Documentación "adulterada" (RUT, copia de la cedula del representante legal y copia del contrato firmado o suscrito por parte del cliente).

Si bien, la recurrente informó haber aportado copia del certificado de existencia y representación legal del cliente mencionado, dicho documento NO se adjuntó en los anexos del radicado 2021810090, mediante el cual se presentó el recurso que se resuelve mediante el presente acto administrativo.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Tal como se observa, el recurso presentado por **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, señala que existe una violación al debido proceso por parte de la Comisión, en la medida en que se tomó una decisión "arbitraria", que no se sustenta en las pruebas que obran en el expediente. Adicionalmente, la recurrente manifestó que la Comisión desconoce que fue asaltada en su buena fe, que adoptó diferentes medidas para contrarrestar la situación y que el contrato que suscribe con sus clientes incluye una cláusula que lo exonera de toda responsabilidad.

En este sentido, a efectos de resolver cada una de las afirmaciones o argumentos mencionados, la Comisión analizará lo correspondiente en las siguientes tres (3) secciones: (i) Sobre el procedimiento administrativo adelantado por la CRC y lo probado durante el mismo, (ii) Sobre las obligaciones del asignatario del código corto, y (iii) Sobre el impacto de la pandemia.

#### **(i) Sobre el procedimiento administrativo adelantado por la CRC y lo probado durante el mismo**

De acuerdo con lo establecido en los numerales 12, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la CRC ostenta la competencia para regular y administrar los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos, diferentes al espectro radioeléctrico.

En efecto, el numeral 12 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece como función de esta Comisión, a través de su Sesión de Comisión de Comunicaciones, la de "[r]egular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro recurso que actualmente o en el futuro identifique redes y usuarios, salvo el nombre de dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-".

A su turno, el numeral 13 del artículo 22 de la misma Ley 1341 de 2009 establece como función de esta Comisión, la de "[a]dministrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de

<sup>2</sup> Notificación electrónica del día 11 de agosto de 2021 ante expedición de Resolución CRC 6353 de 2021.

*telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico".*

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 mencionado plan. Así mismo, 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 y recuperarlos cuando se den las condiciones que determine la CRC para ello. 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 1078 de 2015, la CRC definió los sujetos asignatarios de los códigos cortos, así como los procedimientos para su gestión y atribución transparentes y no discriminatorios, y la recuperación y actualización de los datos relativos a este recurso numérico. Dichas reglas se encuentran contenidas en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>3</sup>.

De esta manera, la administración de los recursos de identificación hace referencia a la planificación, la asignación, la aceptación de la devolución, la verificación del uso y la recuperación de los recursos que permiten garantizar la eficiencia en el uso de estos, así como su disponibilidad en todo momento. Bajo este entendido, el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que la CRC puede, previa actuación administrativa, recuperar los códigos cortos asignados cuando, entre otras, estos presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.

Aunado a lo anterior, el artículo 6.1.1.8 de la Resolución mencionada señala que cuando el Administrador de los Recursos de Identificación, mediante los mecanismos de verificación de uso diseñados para tal fin, detecte la "presunta" configuración de alguna de las causales de recuperación establecidas o el presunto uso ineficiente de algún recurso de identificación asignado, ejecutará el procedimiento de recuperación señalado en el numeral 6.1.1.8.1. del mismo artículo, teniendo en cuenta los términos del CPACA, para las actuaciones administrativas.

En este sentido, es evidente que las actividades de la Comisión se circunscriben a las funciones o facultades asignadas por el legislador.

Así las cosas, desde el inicio de la actuación administrativa, la Comisión señaló que la misma se iniciaba porque "al parecer" **SAEM COLOMBIA S.A.S.** utilizaba los códigos cortos de forma diferente a la autorizada. Situación que se mencionó en el siguiente párrafo que señaló la recurrente, como falto de sustento: "*Como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque **al parecer SAEM COLOMBIA S.A.S.**, se encontraba utilizando los códigos cortos 87651 y 893001 de forma diferente a los usos autorizados por la regulación vigente, a la luz de la información aportada con ocasión del trámite surtido ante la CRC, en virtud del proceso de asignación de estos recursos numéricos.*"<sup>4</sup> (Destacado fuera de texto).

Dicha afirmación se efectúa en la medida en que las actuaciones administrativas se inician cuando la Autoridad Administrativa –CRC- tiene conocimiento de la "presunta" configuración de algunas de las causales de recuperación establecidas o el "presunto" incumplimiento de los criterios de uso eficiente del recurso de identificación correspondiente. En garantía del debido proceso, la CRC no podría indicar que, al momento del inicio de la actuación administrativa, estaba probado que la asignataria no usaba los códigos cortos conforme a lo autorizado. Sin haberse adelantado la actuación correspondiente, no se había constatado el uso dado al código corto, y, por lo tanto, no se podía afirmar algo diferente a lo mencionado, esto es, que presuntamente la asignataria le daba al recurso un uso diferente al asignado por la CRC.

Habiendo precisado lo anterior, resulta oportuno señalar que en cumplimiento de sus funciones y atendiendo el procedimiento dispuesto para tal fin, mediante el acto administrativo que inició la actuación de recuperación correspondiente, la CRC le informó a **SAEM COLOMBIA S.A.S.** las razones por las cuales los códigos cortos presentaban un presunto uso diferente al asignado, las

<sup>3</sup> Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones – Disponible en: [https://normograma.info/crc/docs/resolucion\\_crc\\_5050\\_2016.htm](https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm)

<sup>4</sup> Página 7 de la Resolución recurrida.

facultades regulatorias bajo las cuales iniciaba la misma y las causales de recuperación presuntamente ocurridas.

Además de establecer con claridad los hechos que dieron origen a la actuación administrativa, en los que se describió la comunicación recibida por la Comisión en relación con el uso de los códigos cortos objeto de discusión, la CRC le recordó a **SAEM COLOMBIA S.A.S.** la fecha de asignación de cada uno de los recursos de identificación y el soporte de la solicitud de asignación. Así mismo, la Comisión incluyó un acápite en el que se relacionaba las causales en las que presuntamente había incurrido la asignataria.

Aunado a lo anterior, en el acápite de pruebas del mismo acto administrativo, la CRC relacionó las solicitudes de asignación de los códigos cortos objeto de discusión y las resoluciones de asignación correspondientes. Finalmente, en dicho acto administrativo, la Comisión le informó a **SAEM COLOMBIA S.A.S.** que podía presentar las observaciones y las pruebas que considerara oportunas dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Una vez se obtuvo la respuesta de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, la misma fue analizada por la CRC. Dado que para constatar si procedía o no la recuperación de los recursos, la Comisión consideró necesario solicitar información adicional a la que obraba en el expediente, por lo que requirió a esa empresa para que aportara entre otras, el esquema técnico del servicio que prestaba, con sus elementos de software y de hardware que utilizaba y la información del funcionamiento operativo para el envío de mensajes de texto, el detalle de las relaciones contractuales con sus clientes, la relación de cantidad de mensajes de texto remitidos a través de los códigos objeto de la actuación administrativa, así como, "*cualquier otra información que pretendiera hacer valer como prueba del uso del código corto conforme a la regulación vigente*".

Todo lo anterior, demuestra que la CRC no sólo agotó el procedimiento establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016, sino que desde el inicio de la actuación administrativa le informó a **SAEM COLOMBIA S.A.S.** las causales por las cuales se iniciaba el trámite correspondiente, así como las razones por las cuales se consideraba que se configuraban las mismas. En todo momento, la Comisión le permitió a la recurrente aportar los documentos y observaciones que considerara oportunas y pertinentes para el trámite que se desarrollaba.

La CRC reitera que señaló que había un presunto uso diferente a lo autorizado –al momento de iniciar la actuación administrativa-, porque estaba en la obligación de constatar cómo se estaba usando el recurso de identificación asignado. De un lado, la Comisión conocía la autorización otorgada a **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, y de otro, Bancolombia S.A. le había informado a la CRC que dicha entidad financiera no había autorizado el envío de los mensajes de texto a través de los códigos cortos asignados a **SAEM COLOMBIA S.A.S.**

De otra parte, debe señalarse que la CRC llegó a la conclusión de recuperar los códigos cortos con base en las pruebas que obran en el expediente, no sólo a partir de la manifestación de Bancolombia S.A.<sup>5</sup>, sino de la información que acreditó la recurrente durante el trámite de la actuación administrativa, a saber, los documentos adjuntos a los radicados 2020811876, 2020811899, 2020812502, 2021800308 y 2021800319.

Así, vale la pena recordar que, mediante comunicación del 28 de agosto de 2020, Bancolombia S.A. le informó a esta Comisión que, a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, sus usuarios estaban recibiendo mensajes de texto con un contenido no autorizado por dicha entidad. Posteriormente, **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, mediante el escrito del 21 de octubre de 2020<sup>6</sup>, le aclaró a la CRC que no tenía ninguna relación comercial con Bancolombia S.A. y que, a esa fecha, desconocía si sus clientes habían suscrito algún contrato o tenían alguna relación comercial con ese Banco.

A su vez, mediante el radicado 2020812502, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** manifestó que, para acceder a su plataforma, suscribía un contrato de prestación de servicios con las personas naturales o jurídicas interesadas en sus servicios, cuyo objeto era la provisión y uso de infraestructura al cliente para que este pudiera utilizar en beneficio propio o de sus clientes finales, la misma. Así, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** informó que una vez realizada la recepción telefónica y/o escrita (correo

<sup>5</sup> Mediante radicado 2020809827.

<sup>6</sup> Radicado de entrada 2020812502.

electrónico) de la aceptación de la negociación, se validaba la documentación legal respecto a la existencia legal de la persona y/o empresa que solicita el servicio; y los antecedentes legales del Representante Legal en las "páginas" correspondientes y se hacía el envío del contrato pertinente para la legalización de las firmas.

Adicionalmente, **SAEM COLOMBIA S.A.S** señaló que *"Los mensajes son campañas creadas desde una hoja de Excel o una lista ya creada por el cliente para enviar estos mensajes el usuario debe leer un instructivo que se encuentra en la página"*<sup>7</sup>

*"CLAUSULA PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO El presente acuerdo tiene por objeto la contratación por parte DEL CLIENTE a la empresa SAEM para la provisión de la infraestructura necesaria para que EL CLIENTE pueda utilizar en beneficio propio o de sus clientes finales los servicios contratados con SAEM, siendo este último enlace entre los operadores con las que mantiene acuerdos de conexión y EL CLIENTE; SAEM actuará como plataforma tecnológica virtual, proporcionando toda la infraestructura necesaria **para la transmisión de la información, además del suministro de informes de uso y gestión que se estimen convenientes y de acuerdo a la configuración establecida en plataforma por parte de SAEM, facilitando para ello a EL CLIENTE las herramientas de control sobre la plataforma.**"*<sup>8</sup> (Destacado fuera de texto)-

*"CLAUSULA CUARTA-DEFINICIÓN DEL SERVICIO EL CLIENTE definirá el uso del servicio a utilizar y su configuración de acuerdo a sus necesidades, para lo cual se deberán cumplir las siguientes condiciones • Para el uso del servicio EL CLIENTE deberá haber leído los manuales de uso publicados en la plataforma de SAEM. • Para hacer uso de la plataforma EL CLIENTE deberá registrarse y enviar la documentación necesaria para la validación y activación de su usuario, El no envío de esta documentación no obliga a SAEM realizar devolución de dineros o Persona natural • Carta aceptación de términos y condiciones (Ver modelo en el link xxxxx).z • RUT • Fotocopia de la cédula o Persona jurídica • Carta aceptación de términos y condiciones (Ver modelo en el link xxxxx). • Certificado de cámara y comercio • Fotocopia de la cédula"*<sup>9</sup>

*"CLAUSULA QUINTA – USO DE LA PLATAFORMA La plataforma fue diseñada para ser una herramienta de uso interactivo y personalizado DEL CLIENTE por tal motivo la información gestionada a través de la misma con el usuario asignado a EL CLIENTE por parte de SAEM, no es responsabilidad de SAEM, siendo esta información exclusiva responsabilidad DEL CLIENTE. SAEM se reserva el derecho a la interrupción inmediata de los servicios en caso de que EL CLIENTE emplee o utilice dichos contenidos para actividades consideradas ilícitas o para la transmisión de contenidos contrarios a la moral, orden público u Ordenamiento Jurídico, o que vulneren los Derechos de Autor o la Ley de Propiedad Intelectual Cualquier reclamación o costo al respecto será asumida por EL CLIENTE quien asume de forma expresa dicha obligación, dejando indemne de dicha reclamación a SAEM o al operador. EL CLIENTE será el único responsable frente a cualquier tercero de los daños o perjuicios derivados, directa o indirectamente, del contenido de los mensajes y se obliga a tomar las acciones necesarias para dejar a SAEM al margen y a salvo de las reclamaciones o demandas de cualquier tipo, incluidas las relacionadas con las Administraciones Públicas en relación al funcionamiento o el contenido de los mensajes transmitidos. De forma expresa no está permitido el uso del servicio de SMS para realizar campañas o publicidad política."*<sup>10</sup>

*"SAEM Colombia SAS no tiene relación comercial con Bancolombia y no es de conocimiento de esta empresa que alguno de sus clientes tenga un contrato o relación comercial con esta empresa."*<sup>11</sup>

Adicionalmente, en la respuesta a la solicitud de información efectuada por la CRC, la recurrente textualmente indicó lo siguiente:

"2.1. Proceso

a) Envío de cotización al tercero interesado en el servicio

<sup>7</sup> Página 10 del radicado 2021800308 del 13 de enero de 2021.

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Comunicación de octubre de 2021

- b) *Recepción telefónica y/o escrita (correo electrónica) (sic) de aceptación de la negociación*
- c) *Solicitud de documentación legal que valide la existencia legal de la persona y/o empresa que solicita el servicio*
- d) *Validación de información; revisión visual de la documentación, validación de antecedentes legales de representante legal, en páginas de la policía.*
- e) *Envío de contrato para legalización de firmas.*

Asimismo, en la comunicación de observaciones a la actuación administrativa, señaló que *"El contrato comercial se legaliza finalmente (...), dando inicio a la prestación del servicio."*

De esta manera, para la CRC es evidente y se constata que **SAEM COLOMBIA S.A.S** no valida quienes eran los usuarios de sus clientes, ni la relación legal o contractual entre el cliente de su plataforma y el usuario que recibía los mensajes de texto. Al no validarse dicha legitimidad para enviar el mensaje de texto, o dicha relación legal, contractual o comercial, se permitía que cualquier persona natural o jurídica pudiera enviar mensajes, a través de su plataforma a cualquier abonado habilitado en las redes móviles nacionales sin tener alguna relación legal o contractual para ello.

Circunstancia que fue confirmada en su momento y que ahora, ratifica **SAEM COLOMBIA S.A.S.** en su recurso, con la descripción de lo ocurrido con el cliente involucrado –Gusi Music- que presentó una serie de documentos, que, si bien fueron validados, revisados o analizados oportunamente por la recurrente, el análisis correspondiente se limitó a su existencia y a los antecedentes judiciales, pero no a la confirmación de la existencia de una relación legal, comercial o contractual entre ese cliente y los usuarios que iban a recibir los mensajes de texto. A tal punto, que los únicos documentos que remite la recurrente en su recurso son los de la validación de la existencia de la persona jurídica, así como el contrato correspondiente que se suscribía una vez se validaban los antecedentes judiciales y la existencia mencionada.

La misma recurrente señala que son los clientes los que suben la base de datos de los usuarios a la plataforma y los que responden por el contenido enviado.

Aunado a lo anterior, la CRC advirtió que en ninguno de los documentos que suscribía con sus clientes, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** señalaba que el contenido que se podía enviar a través de los códigos cortos asignados debía corresponder a *"(...) información de entidades financieras, públicas y del sector real con información de cobranza y recordaciones de pago en un 80% y un 20% con información de marketing y publicidad"*. A pesar de estar autorizado para difundir información de entidades financieras, Bancolombia S.A. no era su cliente, ni autorizó el contenido emitido por los códigos cortos asignados.

Si bien se evidenció que existe una única prohibición relacionada con el envío de publicidad política, para la utilización del servicio de mensajería de parte de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, sólo basta con allegar unos documentos<sup>12</sup> y suscribir un contrato, con el fin de validar la *"existencia"* de la empresa y, en consecuencia, poder utilizar la plataforma y enviar cualquier tipo de mensaje a cualquier usuario de la red móvil. Situación que generó el envío de mensajes no autorizados por las mismas empresas enunciadas en el contenido del mensaje, como es el caso de Bancolombia S.A.

De esta manera, a lo largo del trámite, a partir de los documentos aportados por **SAEM COLOMBIA S.A.S.** y lo manifestado por ella, para la CRC está probado que: 1. Bancolombia no autorizó el envío de los mensajes de texto, a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, 2. Bancolombia S.A. no era cliente de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, 3. **SAEM COLOMBIA S.A.S.** no advertía a sus usuarios respecto del tipo de contenidos que podían enviarse, a través de los códigos cortos asignados, 4. **SAEM COLOMBIA S.A.S.** no validaba la existencia de una relación legal, comercial o contractual entre sus clientes y los usuarios que recibían el mensaje, 5. **SAEM COLOMBIA S.A.S.** trasladaba la responsabilidad del contenido enviado a través de los códigos cortos y, por tanto, del uso de estos a sus clientes, y 6. Cualquier persona natural o jurídica puede enviar mensajes de texto a cualquier usuario del servicio móvil, en la medida en que **SAEM COLOMBIA S.A.S.** no valida la relación legal, contractual o comercial mencionada. Únicamente valida la existencia de la persona, y sus antecedentes, pero no se cerciora de que en efecto, el cliente este legitimado para enviar los mensajes de texto a sus usuarios.

<sup>12</sup> i) Cámara de Comercio (no mayor a 30 días), ii) RUT y iii) copia de cedula del representante legal.



Pese a que, según el artículo 167 del Código General del Proceso, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, en el presente caso, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** no demostró que el uso de los códigos cortos se hacía conforme a lo asignado, por el contrario, de la información aportada por la misma recurrente se comprueba que el uso dado a los códigos cortos no corresponde con el asignado.

No puede la recurrente censurar a esta Comisión por llegar a la conclusión a la que llegó en primera instancia, cuando está probado, por los mismos documentos que aportó que no cumplía el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación (códigos cortos).

Así, el párrafo cuestionado por la recurrente "*En este sentido, es evidente que, bajo el esquema descrito, los clientes de SAEM COLOMBIA S.A.S., personas naturales o jurídicas, pueden ingresar cualquier número celular para, posteriormente, enviar mensajes de texto –SMS, por lo que, no hay duda de que esa empresa admite que los mensajes de texto SMS se envíen o remitan a cualquier persona, sin importar si es un usuario del "CLIENTE", como se había justificado y anunciado en la solicitud de asignación del recurso numérico (códigos cortos), presentado como soporte ante esta Comisión.*"<sup>13</sup>, corresponde a la conclusión a la que llega la CRC después de revisar el acervo probatorio existente.

Si **SAEM COLOMBIA S.A.S.** validara que existe una relación legal, contractual o comercial entre el cliente y los usuarios, una empresa denominada "Gusi Música S.A.S.", cuya actividad económica<sup>14</sup> está relacionada con principalmente, actividades de espectáculos musicales en vivo y la creación musical, no enviaría mensajes a nombre de una entidad financiera.

Ahora, si bien **SAEM COLOMBIA S.A.S.** manifiesta que ha cumplido las obligaciones a su cargo, y que el uso dado a los códigos cortos objeto de la actuación administrativa cumple con la asignación realizada por la CRC, lo cierto es que dicha empresa omitió probar sus afirmaciones. Simplemente manifestó que una persona inescrupulosa había enviado documentación que no correspondía y los había asaltado en su buena fe, para lo cual allegó algunos documentos. No obstante, en el expediente hay prueba suficiente de que el uso dado al recurso de identificación no se adecuaba a la asignación correspondiente, como la descripción del funcionamiento de la plataforma la cual fue detallada por la misma asignataria, los contratos o modelos de contratos suscritos con los clientes que envían los mensajes de texto, documentación necesaria para la utilización de la plataforma, manifestaciones expresas respecto a quienes eran sus clientes, entre otros.

Para la recuperación del recurso de identificación (códigos cortos) bastaba con constatar que el uso del recurso no correspondiera con el uso para el cual había sido asignado. Lo anterior, implicaba el contrastar el uso autorizado con el uso dado. En el presente caso, dicha situación fue verificada por la Comisión, a partir –se reitera- de la información aportada por la misma recurrente.

Tal como se mencionó en la resolución recurrida, si bien **SAEM COLOMBIA S.A.S.** señaló que había establecido diferentes controles para minimizar el envío de contenido prohibido, creando entre otras, filtros de palabras y efectuando auditorías manuales y automáticas, no se puede desconocer que a través de la causal de recuperación la Comisión valida el uso que **SAEM COLOMBIA S.A.S.** le está dando a los códigos cortos.

En este sentido, la CRC no desconoce dichas actividades o controles implementados, sin embargo, las mismas no permiten garantizar que los mensajes de texto enviados a través de su plataforma, **solamente** sean dirigidos a los usuarios de sus clientes, esto es, a los usuarios frente a los cuales exista una relación legal, comercial y contractual con el cliente de **SAEM COLOMBIA S.A.S.** y que a su vez, únicamente se circunscriba a asuntos de **cobranzas, recordatorios de pago, marketing y publicidad**, tal como se estableció en los actos administrativos de asignación, esto es, las Resoluciones CRC 5102 y 5288 de 2017. La CRC insiste que la recurrente no verifica que sus clientes tengan una relación contractual, comercial, o legal con usuarios. Simplemente, traslada la responsabilidad en dichos clientes, sin considerar que como asignataria de los códigos cortos está sujeta a unas obligaciones a su cargo.

De este modo, no es cierto que **SAEM COLOMBIA S.A.S.** haya demostrado que el "*uso otorgado a los códigos cortos 87651 y 893001 han estado fundamentados de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Resolución CRC 5102 de 2017*", ni que la CRC haya tomado una decisión arbitraria,

<sup>13</sup> Página 3 de Anexo radicado 2021810090.

<sup>14</sup> Información reportada en el Registro Único Empresarial – RUES. Disponible en: <https://www.rues.org.co/>



y sin sustento alguno. Tal como se ha mencionado, durante el desarrollo de la actuación administrativa, se evidenció que a pesar de que **SAEM COLOMBIA S.A.S.** implementó diferentes controles “*manuales y automáticos*”, se enviaron mensajes de texto a usuarios finales sin validar que el cliente que enviaba los mensajes estaba legitimado para ello.

La CRC no ha vulnerado el debido proceso de la recurrente, ya que como se mostró, la Comisión le dio la oportunidad de aportar todas las pruebas o soportes que considerara pertinentes, le informó las razones por las cuales había iniciado la actuación administrativa, analizó y revisó todos los documentos aportados y sustentó su decisión en las pruebas obrantes en el expediente. Ahora bien, frente a la decisión adoptada en su momento, procedía el recurso de reposición, el cual es estudiado y analizado por esta Comisión.

El recurso de reposición es un medio jurídico mediante el cual la parte interesada controvierte los actos administrativos que ponen fin a las actuaciones administrativas, 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>15</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>16</sup>.

De esta manera, con ocasión al recurso presentado, la Comisión si revisa su decisión conforme a lo alegado por el recurrente.

En el presente caso, luego de la revisión de los argumentos correspondientes, la CRC ratifica lo mencionado a través de la sección “*3.3.1. De la asignación de los códigos cortos 87651 y 893001 efectuada por la CRC*” de la resolución recurrida. En dicho acápite esta Comisión realizó el estudio y análisis de la decisión que definía la actuación administrativa de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, y en el que se determinó que dicha empresa se encontraba utilizando los códigos cortos 87651 y 893001 de forma diferente a los usos autorizados por la regulación vigente, a la luz de la información aportada con ocasión del trámite surtido ante la CRC.

De esta manera, se aclara que esta Comisión no realizó afirmaciones “*de manera arbitraria*”, sino por el contrario, realizó un análisis integral de todas las comunicaciones que reposan en el expediente de la presente actuación administrativa, incluidas las comunicaciones allegadas de parte de Bancolombia S.A., reportando el envío no autorizado de contenido a sus usuarios bancarios, y las respuestas de parte **SAEM COLOMBIA S.A.S.** explicando las medidas implementadas con el fin de contrarrestar este tipo de situaciones informadas por el sector financiero.

Dado que está probado que el uso dado a los códigos cortos es contrario a lo autorizado por la CRC, esta Comisión confirmará la decisión recurrida.

**(ii) Sobre las obligaciones del asignatario de los códigos cortos respecto a su uso.**

Sin perjuicio de la imposibilidad de acceder a la pretensión de la recurrente, por las razones expuestas en el numeral anterior, resulta necesario aclarar que la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que la asignación de los códigos cortos es una autorización concedida por el administrador de los recursos de identificación a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. La asignación de dichos recursos confiere exclusivamente el derecho de uso, pero no otorga derecho de propiedad sobre los mismos.

<sup>15</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>16</sup> Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

De esta manera, ser asignatario de los recursos de identificación implica tener la titularidad del recurso para su propio uso, o para el uso de terceros en los casos en los que se autorice expresamente.

De ahí que el asignatario sea el sujeto solicitante al que se le han asignado los recursos de identificación y que, por lo tanto, tiene la titularidad de estos para su propio uso, o para el uso de terceros en los casos en los que se autorice expresamente. En este sentido, dicho asignatario tiene a su cargo algunas obligaciones, las cuales deben cumplirse so pena de que proceda la recuperación del mismo.

Aunado a lo anterior, los asignatarios deberán dar pleno cumplimiento a 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, a los criterios de uso eficiente, y evitar incurrir en las causales de recuperación de los códigos cortos.

Dentro de dichas obligaciones, criterios de uso eficiente, y causales de recuperación se establece claramente que los códigos cortos sólo pueden ser utilizados para el uso al que fueron asignados. En este sentido, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** debía asegurar que los códigos cortos se utilizaran conforme al uso autorizado, por lo tanto, es responsable directo del uso dado al código corto.

De esta manera, dicha empresa, como asignataria de los códigos cortos, debe propender por su uso conforme a lo autorizado. En este caso, **SAEM COLOMBIA S.A.S.** debe efectuar la validación de la relación legal, comercial y contractual entre quien envía el mensaje de texto y quien lo recibe, y debe asegurarse que sólo se envíen mensajes conforme al uso. Sin embargo, como ya se mencionó, la asignataria permite que su cliente envíe cualquier tipo de mensaje, inclusive a cualquier persona o abonado móvil, a tal punto que a través de su plataforma se enviaron mensajes de texto no autorizados por el legitimado para hacerlo.

Respecto de los argumentos mencionados por **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, sobre los términos y condiciones establecidos en el contrato a sus clientes y la responsabilidad del uso de la plataforma de parte del cliente de **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, es necesario mencionar que una vez se expide el acto administrativo de asignación del recurso (códigos cortos), la empresa asignataria adquiere todas las obligaciones sobre los recursos de identificación establecidos en el territorio nacional con cada una de las autoridades competentes, dependiendo el caso.

Así las cosas, tal como se mencionó en el acápite anterior, para la CRC es evidente que, una vez suscrito el contrato de prestación de servicios, el CLIENTE de **SAEM COLOMBIA S.A.S.** –persona natural o jurídica- ingresa a la plataforma dispuesta por esa empresa y, posterior a ello, puede remitir cualquier contenido o mensajes a cualquier usuario del servicio de telefonía móvil sin validar efectivamente su relación legal o contractual en virtud del servicio de **cobranzas, recordatorios de pago, marketing y publicidad**; circunstancia que difiere abiertamente de lo planteado en la asignación correspondiente. Simplemente “carga” un archivo con datos, y puede hacer el envío correspondiente.

El procedimiento adelantado por la CRC corresponde a un procedimiento administrativo reglado, cuya consecuencia es la recuperación de los códigos cortos, esto es, el retiro de la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, si se verifica que, entre otras, este asignatario incurrió en alguna causal de recuperación. De no estar de acuerdo con la decisión adoptada, el asignatario cuyo recurso de identificación se recupera puede presentar recurso de reposición, para que se revise la resolución, de ahí que no sea cierto que la decisión tomada mediante la Resolución no admita una revisión.

De esta forma, se reitera que, a partir de los comentarios y documentos recibidos, la Comisión procedió a revisar nuevamente la decisión adoptada, sin embargo, no evidenció ningún elemento que hiciera cambiar o modificar la misma, por lo que confirma la decisión de la Resolución CRC 6353 de 2021.

### **(iii) Otros comentarios**

Con relación a los efectos generados por la pandemia de COVID-19 manifestados por **SAEM COLOMBIA S.A.S.**, y que personas inescrupulosas partiendo de su “*sagacidad*” y aprovechando las “*medidas temporales por motivos de la pandemia*” hicieron uso de sus servicios ofrecidos para el envío de mensajes “*fraudulentos*”, resulta necesario señalar que si bien la pandemia es una situación

extraordinaria que puede constituir una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, dependiendo el caso, su simple ocurrencia no implica *per se* la configuración de un eximente -hecho justificativo o causa extraña- para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los asignatarios de los recursos de identificación. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que en el expediente no obra ninguna prueba o soporte de la imposibilidad que generó la pandemia por el COVID-19 a **SAEM COLOMBIA S.A.S.**<sup>17</sup>

En ese orden de ideas, resulta necesario establecer o demostrar cómo un evento extraño impide el cumplimiento de una obligación; circunstancia que no fue acreditada ni soportada por **SAEM COLOMBIA S.A.S.** Así pues, dado que la asignataria no aportó ninguna prueba sobre el particular, para esta Comisión no son de recibo los argumentos expuestos por **SAEM COLOMBIA S.A.S.** sobre esta materia.

Por todo lo anterior, la CRC confirmará la decisión recurrida.

En virtud de lo expuesto,

### **RESUELVE**

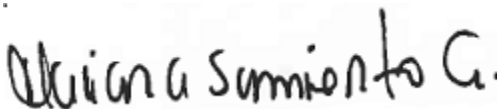
**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de reposición presentado por **SERVICIOS DE APOYO EMPRESARIAL COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 6353 del 11 de agosto de 2021.

**ARTÍCULO 2.** No reponer la Resolución CRC 6353 de 2021 expedida por la CRC, por las razones expuestas en la parte considerativa y, en su lugar, confirmar en todas sus partes, el acto administrativo recurrido.

**ARTÍCULO 3.** Notificar la presente resolución al Representante Legal de **SERVICIOS DE APOYO EMPRESARIAL COLOMBIA S.A.S.** o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020.

Dada en Bogotá, D.C., a los **28 días del mes de septiembre de 2021**

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



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

Rad. 2021201381, 2021810090, 2021201020, 2020809827, 2020201180, 2020811876, 2020811899, 2020812502, 2021800308, 2021800319

Proyectado por: Adriana Barbosa / Camilo Acosta

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2020 disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C197-20.htm>. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 8 de febrero de 2017. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 54614.