



RESOLUCIÓN No. **6876** DE 2022

*"Por la cual se recuperan dos (2) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS o USSD que habían sido asignados a **ATENEA MOBILE S.A.S.**"*

## **EL COORDINADOR ENCARGADO 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 los radicados 2022800065 y 20223000012 del 4 y del 5 de enero de 2022, respectivamente, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** le presentó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) una copia de la comunicación dirigida a **ATENEA MÓBILE S.A.S.** en la que dicho operador le ponía de presente que varios usuarios habían reportado un presunto ataque de phishing vía mensajes de texto remitidos a través de los códigos cortos **894008** y **891140** de la siguiente manera: *"Mediante la presente le comunicamos que Colombia Móvil S.A. E.S.P. recibió el reporte de varios usuarios de telefonía móvil, suscriptores de nuestra red PCS, en el que denuncian un ataque de phishing vía SMS a través de los códigos cortos 894008 y 891140 asociados a la cuenta SMPP\_ATENEA, códigos que fueron asignados por la CRC al Proveedor de Contenidos y Aplicaciones o Integrador Tecnológico que usted representa. Presentamos a continuación las capturas de pantalla de los mensajes recibidos en el equipo móvil de los suscriptores (...)"*. (Destacado fuera de texto).

Mediante comunicación 2022801247 del 28 de enero de 2022, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** allegó una copia de los correos electrónicos con fechas 12 de noviembre de 2021 y 4 de enero de 2022, en los que *"el PCA reporta que procedió al bloqueo de los códigos a través de los cuales se realizó el presunto ataque"*.

Analizada la información recibida, el 2 de febrero de 2022, la CRC, en su calidad de Administrador de los Recursos de Identificación<sup>1</sup>, mediante comunicación con radicado de salida 2022503193, inició una actuación administrativa para recuperar los códigos cortos mencionados, por presuntamente haberse configurado la causal de recuperación dispuesta en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2.

<sup>1</sup> 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 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.

del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. El numeral en cita dispone lo siguiente: "6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados. (...)".

El acto administrativo de inicio de la actuación mencionada fue comunicado a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, a través del correo electrónico del 4 de febrero de 2022 para que dentro de los quince (15) días siguientes contados a partir de su recibo, formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba dando al recurso numérico asignado.

El 8 de febrero de 2022, dentro del término para dar respuesta a la actuación administrativa, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 20228012829, **ATENEA MOBILE S.A.S.** en ejercicio del derecho de defensa, solicitó lo siguiente: "nos envíen nuevamente, por otro canal o medio electrónico, los anexos del presente proceso, dado que no ha sido posible acceder a los mismos, tal como se observa en el pantallazo anexo."

Adicionalmente, el 16 de febrero de 2022, **ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que los correos electrónicos a los cuales la Comisión había enviado la actuación administrativa no eran los correos de "notificaciones judiciales" de esa empresa y, por lo tanto, a su juicio, se presentaba una indebida notificación.

Mediante comunicaciones 2022504715 y 2022505562 del 17 y del 24 de febrero de 2022, respectivamente, en aras de garantizar el debido proceso, la CRC procedió a enviar los documentos descritos en el acápite de pruebas de la comunicación de inicio de la actuación administrativa, y le otorgó a **ATENEA MOBILE S.A.S.** nuevamente un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la comunicación del mencionado escrito, para que formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas e informara a la Comisión sobre el uso que le estaba otorgando a los códigos cortos objeto de discusión, así como, cualquier medida técnica, contractual o judicial que hubiera empleado para prevenir o evitar la comisión de posibles fraudes o conductas delictivas mediante la utilización de este recurso de identificación.

Ahora bien, respecto a la supuesta "indebida" notificación, la CRC informó que en el Registro de Proveedores de Contenidos e Integradores Tecnológicos (RPCAI) y en el SIUST, registros oficiales de la entidad, **ATENEA MOBILE S.A.S.** había reportado los correos electrónicos a los que se había enviado la comunicación correspondiente, y era su deber, conforme a lo dispuesto en la regulación vigente, mantener actualizado estos registros. A pesar de lo anterior, la CRC procedió a remitir la comunicación correspondiente -también- al correo electrónico que aparecía en el certificado de existencia y representación legal de **ATENEA MOBILE S.A.S.**

Mediante comunicación 2022803437 del 9 de marzo de 2022, **ATENEA MOBILE S.A.S.** dio respuesta a la actuación administrativa y aportó algunos documentos.

Mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2022802790 del 25 de febrero de 2022, el señor Julián David Tobón- funcionario del área de soporte de **ATENEA MOBILE S.A.S.**<sup>2</sup>, se pronunció sobre el "intento de phishing vía SMS, enviado a través del número corto 894008, asociado a nuestra cuenta".

Aunado a lo anterior, mediante radicados 2022802816 y 2022803591 del 25 de febrero y del 9 de marzo de 2022, respectivamente, **Bancolombia S.A.** le solicitó a la CRC gestionar – respecto de los códigos cortos **894008** y **891140**- "los siguientes fraudes de Smishing y Phishing contra Bancolombia S.A. (...) ya 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 anexan a continuación, éstos no solo infringen el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros. Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido".

En este sentido, el 30 de marzo de 2022, la CRC profirió un auto mediante el cual decretó pruebas. Así, la Comisión resolvió incorporar a la presente actuación administrativa, con el valor probatorio legal que les correspondiera, los radicados 2022802790, 2022802816 y 2022803591.

---

<sup>2</sup> Support NRS GROUP

Adicionalmente, la Comisión decretó pruebas de oficio y le otorgó **ATENEA MOBILE S.A.S.** un término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación del auto, para que allegara la información requerida, y de considerarlo oportuno, controvirtiera las pruebas incorporadas.

Mediante radicado 2022805177 del 13 de abril de 2022, **ATENEA MOBILE S.A.S.** dio respuesta al oficio mediante el cual la CRC requirió información relacionada con los códigos cortos **894008** y **891140**.

## **2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR ATENEA MOBILE S.A.S.**

### **2.1. Radicado 2022803437 del 9 de marzo de 2022**

En su escrito del 9 de marzo de 2022, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló de forma "*A priori*" que no había incurrido en las causales "*tipificadas en la ley para la recuperación de códigos cortos*".

**ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que ofrecía el servicio de envío de SMS a través de cuatro (4) plataformas web distintas las cuales habían sido desarrolladas por una empresa europea que hace parte de su grupo empresarial. Indicó que esas plataformas funcionaban con sistema de auto-registro, es decir, "*cualquier persona física o jurídica que posea un correo electrónico y un número de celular, puede registrarse en cualquiera de nuestras plataformas*". No obstante, como parte de la política anti-fraude, **ATENEA MOBILE S.A.S.** indicó que se habían adoptado durante su tiempo de ejercicio comercial diferentes medidas de control para evitar la comisión de delitos.

Dicha empresa indicó que las plataformas han sido reconocidas "*con una certificación ISO27001*", lo cual –según informó- implica que "*• Se ha establecido una metodología contrastada y universal de control de los flujos de información, lo que permite un mayor ordenamiento de los procedimientos de trabajo. • Se ha reducido sustancialmente el riesgo de fuga o deterioro de la información de clientes, proveedores y trabajadores de la empresa. • Se ha activado un sistema de control y revisión periódica e ininterrumpida, que conduce a una mejora continua de los procesos de gestión de la información. • Se ha implementado un protocolo reglado y eficiente para hacer frente a situaciones de crisis por la fuga o la manipulación incorrecta de información*". Adicionalmente, **ATENEA MOBILE S.A.S.** informó que pactaba con sus clientes una "*política antifraude*".

**ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que había implementado una tecnología antifraude, que identifica un total de 8.659 palabras como "*Palabras Prohibidas*", las cuales- a su juicio- son palabras recurrentemente utilizadas para cometer phishing. De esta manera, según explicó esa empresa, si el software identifica una de estas "*Palabras Prohibidas*", el mensaje no es enviado y es bloqueado por la plataforma. Así, cuando se detecta un posible caso de "*phishing*" por cualquier medio se procede a analizar con detalle el mensaje, para luego examinar cada una de las palabras que pueden resultar problemáticas.

En el caso puntual del uso de los códigos cortos **894008** y **891140**, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que había detectado con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo, la URL no permitida a través de un log en sus servidores y verificó que su "*usuario*" se encontraba tratando de hacer phishing, por lo que inmediatamente procedió a deshabilitar la cuenta del "*usuario*", seguido de esto, indicó que se habían agregado nuevas palabras a la lista de "*Palabras Prohibidas*" para restringir su uso, mejorando y garantizando la seguridad de los mensajes, actuando con la debida diligencia y cuidado exigido por la Ley.

De otra parte, **ATENEA MOBILE S.A.S.** relacionó los clientes que "*utilizaron los códigos cortos con intenciones de cometer delitos y burlando con malas intenciones todos los robustos filtros de seguridad dispuestos*".

Aunado a lo anterior, dicha empresa indicó que había procedido a investigar los *logs* alojados en su servidor y a bloquear a los clientes, para atacar de forma "*contundente*" el problema del "Phishing". Adicionalmente, **ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que había adoptado "*severas*" medidas de seguridad, así: "*(i) Solo se venderá el servicio a empresas o clientes que ya hayan demostrado un correcto y honesto uso de la plataforma en su historial con ATENEA MOBILE S.A.S., cerrando así su mercado. (ii) Se solicita a todos los clientes la presentación de los documentos que acrediten que son sociedades legalmente constituidas como lo son Certificado de Existencia y Representación Legal y RUT o si son persona natural la cédula de ciudadanía y un documento diferente como la licencia de conducción, para comprobar la identidad de la persona. (iii). Con el ánimo de evitar la suspensión*

*del servicio la gerencia determinó no ingresar clientes nuevos para evitar posibles filtraciones. (iv). Se ordena a la persona que tiene a cargo la plataforma en su oficina estar monitoreando envíos sospechosos."*

**ATENEA MOBILE S.A.S.** indicó que había dado cumplimiento a las obligaciones que impone la regulación vigente, a los criterios de uso eficiente, y había dado un uso adecuado a los códigos cortos.

Adicionalmente, **ATENEA MOBILE S.A.S.** indicó que la CRC está "*violentando derecho constitucional (SIC) al Debido Proceso y a la Defensa*", en la medida en que la actuación administrativa se fundamenta en normas "DEROGADAS O NO VIGENTES". A su juicio, los actos de inicio de la actuación administrativa, en su acápite denominado "CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PRESUNTAMENTE"; se fundamentan en el artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual fue derogado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2020.

En este sentido, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que existe una falsa motivación en el acto administrativo que inicia el procedimiento de recuperación, en la medida que la administración fundamenta el presente procedimiento en normas no vigentes, lo que implica –a su juicio– una manifiesta nulidad como consecuencia de un vicio material.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que, si bien es cierto que, en la actuación administrativa en curso, la Administración Pública a través de la CRC "*está atribuyendo la comisión de una infracción sancionable*", es propio que la administración analice el actuar del "*concesionario*" de los códigos cortos en lo concerniente al uso y destinación de estos de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5111 de 2017. De lo anterior, **ATENEA MOBILE S.A.S.** colige que la regulación impone unas obligaciones al proveedor de servicios de comunicaciones, consistentes en utilizar las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes, hacer un seguimiento a los mecanismos previstos para tal efecto, manteniendo disponible la información para la CRC y las autoridades de inspección, vigilancia y control. **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que, con ocasión de una PQR de un usuario, se deben adelantar todas las diligencias necesarias para determinar las causas que originan su reclamación e informar de ello, pues de esta forma se cumple con el objetivo de la regulación que es la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que ha desplegado "*un andamiaje tecnológico completo*" en aras de prevenir cualquier tipo de fraude y ha adelantado las diligencias necesarias para determinar la causa del incidente, incluyendo entre éstos investigaciones internas por parte de su departamento de seguridad y denuncias penales "*con el fin de investigar dicha conducta y sancionar al infractor*". De esta manera, indicó que al haber actuado de forma "*sumamente diligente y a tiempo*", sería una "*sanción desproporcionada*" que la CRC procediera con la recuperación de los códigos cortos, pues a su juicio, esto desdibujaría la obligación de medio impuesta por la ley y significaría aplicar un trato discriminatorio.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que es absurdo imponer a una empresa la obligación de que el 100% de los mensajes que se envían de sus servidores por los clientes sean completamente verídicos. Indicó que eso es completamente imposible, toda vez que las medidas de protección si bien tienen que ser preventivas también son reactivas a los casos en que los delincuentes logren burlar los sistemas de seguridad a través de innovaciones y nuevos métodos, tal como opera el sistema bancario, el sistema disciplinario, los sistemas de seguridad e inclusive la misma legislación penal.

De otra parte, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que el "*principio de la personalidad de las penas*" del derecho administrativo sancionador, resulta aplicable en la medida en que "*la sanción*" está siendo impuesta sobre un sujeto que no ha realizado la conducta infractora tipificada dentro de la causal citada por la CRC. A su juicio, no existe relación alguna de culpabilidad que recaiga sobre el sujeto agente relacionado por la CRC como infractor, al cual se le busca imponer la correspondiente sanción (recuperación de los códigos cortos). Precisó igualmente que la Comisión debe atender el principio de culpabilidad y el de personalidad de la "*sanción*". En este sentido, dicha empresa solicitó desistir de la presente actuación administrativa.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** solicitó la terminación anticipada del procedimiento administrativo "*sancionatorio*", y, en consecuencia, mantener la "*concesión*" de los códigos cortos objeto de la

actuación administrativa. Indicó que esa empresa no era el sujeto que había cometido la supuesta conducta de "phishing" y las instituciones fundantes y principios del Derecho Administrativo exigen que exista correspondencia entre el administrado "sancionado" y el comisor de la conducta susceptible de control administrativo. De otra parte, reiteró que la actuación "sancionatoria" se fundamentaba en una norma derogada.

Para sustentar sus afirmaciones, **ATENEA MOBILE S.A.S.** allegó los siguientes documentos:

1. Documento denominado informe de gestión de palabras prohibidas (11 folios)
2. Diagrama "palabras prohibidas" (1 folio).
3. Copia de la certificación ISO27001 (1 folio)
4. Copia del Certificado de Existencia y Representación Legal de **ATENEA MOBILE S.A.S.** (8 folios).
5. Copia del Contrato y otros celebrados entre **ATENEA MOBILE S.A.S.** y Net Real Solutions SLU. Al respecto señala la asignataria que este documento "da cuenta de la obligación de **ATENEA MOBILE S.A.S.** de mantener los estándares de seguridad necesarios para obtener la certificación ISO27001", denominado "*BILATERAL SMS EXCHANGE AGREEMENT between NRS GATEWAY and ATENEA MOBILE S.A.S. on June 01, 2013.*" La CRC precisa que el documento mencionado se encuentra en idioma inglés. (40 folios).

## **2.2. Radicado 2022805177 del 13 de abril de 2022**

En su escrito del 13 de abril de 2022, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que no es posible predicar una relación jurídica entre esa empresa y **Bancolombia S.A.**, toda vez que esa empresa ofreció un servicio de envío de SMS a través de sus plataformas a clientes de la compañía, quienes son los que se encargan de incorporar en dichos mensajes, la información que desean transmitir a los usuarios. Precisó que sus clientes son los que deben tener esa relación jurídico-contractual con **Bancolombia S.A.**, o "*quienes sin tener dicha relación utilizaron de forma malintencionada el nombre de dicha entidad para captar de manera ilegal los datos de sus usuarios*".

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que en ocasiones sus clientes subcontratan con otras entidades con el fin de ofrecerles el servicio de mensajería masiva a través de los códigos cortos, lo cual significa, que crean otras relaciones jurídicas de las cuales esa empresa no es parte; o quienes en ocasiones ofrecen el servicio de mensajería a un tercero y contratan con este y es este tercero quien termina dando un uso malintencionado a dichos mensajes y captando datos de los usuarios de las entidades a las cuales pretende suplantar. Precisó que, en cualquiera de los dos casos mencionados, no es posible predicar algún vínculo jurídico contractual entre **ATENEA MOBILE S.A.S.** y la entidad sobre la cual se capturaron los datos de sus usuarios, como lo es en este caso, **Bancolombia S.A.**

La asignataria indicó que no es posible allegar al trámite la copia de las autorizaciones brindadas por **Bancolombia S.A.** a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, toda vez que no existe una relación contractual y/o comercial entre **Bancolombia S.A.** y esa empresa.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** reiteró que ofrece el servicio de envío de SMS a través de 4 plataformas web distintas desarrolladas por la empresa europea Net Real Solutions S.L.U., así: "*1. ATENEA MOBILE S.A.S. consigue la concesión sobre los Códigos Cortos. 2. ATENEA MOBILE S.A.S. oferta en el mercado, la posibilidad de enviar mensajes de texto desde los Códigos Cortos. 3. Las empresas interesadas manifiestan su interés en adquirir el servicio de plataforma que brinda ATENEA MOBILE S.A.S. para hacer envío de SMS a través de los Códigos Cortos. 4. Una vez pasados estrictas verificaciones de veracidad y confiabilidad de las empresas, ATENEA MOBILE S.A.S. brinda acceso a las empresas para poder usar la plataforma y enviar SMS a través de los Códigos Cortos.*"

Dicha empresa precisó que pactaba con sus clientes la siguiente política antifraude "*Viendo el problema endémico que está suponiendo a nivel mundial el uso del SMS como método para cometer crímenes de Phishing y SPAM, Net Real Solutions S.L.U. y ATENEA MOBILE S.A.S. suscriben el siguiente pacto anti-fraude, y aplican las medidas de prevención oportunas en las diferentes plataformas que comercializan. Sin perjuicio de lo establecido en las Cláusulas Séptima y Octava del Contrato de Prestación de Servicios vigente (el "Contrato"), es obligación del Cliente destinar los servicios contratados únicamente para su uso personal y no emplearlos en momento alguno para la realización de Prácticas Prohibidas. Queda estrictamente prohibido hacer uso de los servicios de voz, SMS y/o datos para Prácticas Prohibidas y/o Fraudulentas. Se consideran prácticas prohibidas, sin perjuicio de lo establecido en las Cláusulas Séptima y Octava del Contrato de Prestación de Servicios vigente, ni de la legislación vigente de cada país de nacionalidad de los destinatarios: a. La*

*suplantación de identidad jurídica o personal a través de SMS, e-mail o Voz, incluyendo el uso de remitentes o contenido en el texto que identifiquen el origen del mensaje erróneamente, incurriendo en una suplantación de identidad. b. La comercialización, reventa o cualquier forma de explotación sin previa autorización por parte de la entidad reguladora de las comunicaciones de cada país, de Net Real Solutions S.L.U., de ATENEA MOBILE S.A.S. o, en cualquier caso, que se incumpla con lo establecido en la Ley aplicable en cada país. c. El uso de enlaces a páginas web que tengan como objetivo recabar datos personales de usuarios o datos bancarios, siempre que no estén autorizados expresamente por ATENEA MOBILE S.A.S. o por Net Real Solutions S.L.U. d. El envío de comunicaciones a usuarios que no lo han solicitado expresamente y/o de los que no se pueda aportar justificación de este consentimiento expreso. En caso de detectarse que el usuario incurre en cualquiera de las conductas señaladas, Net Real Solutions S.L.U. y ATENEA MOBILE S.A.S., se reservan el derecho de ejercer las acciones administrativas, civiles y/o penales que conforme a derecho correspondan; incluyendo, las correspondientes a la reparación de daños y perjuicios ocasionados a Net Real Solutions S.L.U. y ATENEA MOBILE S.A.S., pudiendo en su caso, suspender o cancelar la prestación de los servicios, total o parcialmente, de manera temporal o definitiva. Si Ud. ha recibido un SMS, e-mail o cualquier comunicación a través de nuestros canales que vulnera alguno de los 4 puntos definidos anteriormente, ruego lo comuniquen a alerta@nrs-group.com, para que iniciemos la investigación oportuna."*

**ATENEA MOBILE S.A.S.** precisó que funge como PCA y como consecuencia directa de lo anterior, dicha empresa señaló que suscribe contratos con su integrador tecnológico Net Real Solutions S.L.U. Manifestó que **ATENEA MOBILE S.A.S.** se encarga únicamente de ofrecer el servicio de mensajería a los usuarios, pero siempre a través de las plataformas de Net Real Solutions S.L.U.

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que **Bancolombia S.A.** en el radicado 2022803591, le imputa denuncias recibidas por un presunto caso de phishing mediante el número corto **87939**, que realmente pertenece a **CONCEPTO MÓVIL S.A.S.** De ahí que solicita que la CRC considere que la información brindada por **Bancolombia S.A.** es imprecisa y debe ser tratada como un indicio, que es normal al tráfico comercial de los SMS, que todos los concesionarios de códigos cortos enfrentan este tipo de situaciones y que la Ley impone la obligación de medio "*de ser diligente en la prevención de estas situaciones*", en ningún momento se exige una obligación de resultado "*toda vez que esto sería un imposible*".

**ATENEA MOBILE S.A.S.** indicó que la CRC no sanciona a los proveedores de redes y operadores de telecomunicaciones como "*Claro o Tigo*" a quienes la regulación les exige aspectos o responsabilidades técnicas. Dicha empresa señaló que lo ocurrido a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa responde a una actuación malintencionada de un tercero que buscaba captar datos de los usuarios de **Bancolombia S.A.** situación que, aunque no es imputable a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, corresponde a una evasión a nuestro sistema de seguridad, el cual ha ido mejorando durante su tiempo de ejercicio comercial, implementando medidas de control para evitar la comisión de delitos.

Finalmente, **ATENEA MOBILE S.A.S.** solicitó dar por finalizado anticipadamente el procedimiento administrativo adelantado con fundamento en las siguientes tres (3) razones: **(i)** El cumplimiento de **ATENEA MOBILE S.A.S.** con sus obligaciones legales para usar los códigos cortos. **(ii)** La falta de correspondencia entre el sujeto que pretende ser administrado (**ATENEA MOBILE S.A.S.**) y los sujetos que realizaron los actos que dieron origen al presente procedimiento, **(iii)** La existencia de vicios de forma en el procedimiento mismo.

Para sustentar sus afirmaciones, **ATENEA MOBILE S.A.S.** allegó los siguientes documentos:

1. Documento denominado "Bilateral SMS Exchange Agreement between NRS Group and ROUTESMS" (9 folios)
2. Documento con título "Supplier data processing agreement" (13 folios).
3. Documento denominado "Master Service Agreement for A2P SMS" (9 folios).
4. Documento denominado "A2P Service Addendum" (3 folios).
5. Diagrama "consulta blacklist (palabras prohibidas)" (1 folio)
6. Archivo PDF que incluye una tabla con las siguientes columnas "Código corto", "Fecha del incidente", "Cantidad de usuarios que reportaron el envío (SIC) de mensajes", "Información adicional" y "Empresa" (2 folios).
7. Archivo PDF que incluye una tabla con las siguientes columnas "Código corto", "Fecha del incidente", "de usuarios que reportaron el envío de", "Información adicional", "Empresa" y "Detectados Atenea" (3 folios).

8. Archivo Excel denominado "5053180c-9152-4cb4-af71-32dcdb2"
9. Archivo PDF con título "*VIII. Indicar las acciones que adopta ATENEA MOBILE S.A.S. cuando una persona le informa que no ha autorizado el envío de mensajes o cierto contenido a través de su plataforma.*" (8 folios).

### **3. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

#### **3.1. Competencia de la CRC**

En virtud de lo dispuesto 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 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*"; 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 Capítulo 12 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 de este. 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. 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 2016<sup>3</sup>. Así, en su artículo 6.1.1.8 se estableció que la CRC podía, previa actuación administrativa, recuperar, entre otros, 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, cuando se detecte la presunta configuración de alguna de las causales de recuperación establecidas o el presunto uso ineficiente de algún recurso de identificación asignado, deben adelantarse las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de recuperar estos recursos numéricos, esto es retirar la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura.

---

<sup>3</sup> Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación Comunicaciones

Finalmente, es necesario señalar que mediante la Resolución CRC 5968 de 2020 compilada en 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 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.

### **3.2. Sobre el caso bajo análisis**

#### **3.2.1. Consideración preliminar sobre los documentos aportados por ATENEA MOBILE S.A.S.**

Revisados los pronunciamientos de **ATENEA MOBILE S.A.S.** y las pruebas aportadas en desarrollo de la actuación administrativa, es preciso señalar que el artículo 251 del Código General del Proceso establece que, para que los documentos en idioma extranjero sean apreciados como pruebas estos deben aportarse con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por un traductor designado por el juez<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CRC rechazará los siguientes documentos que fueron aportados por **ATENEA MOBILE S.A.S.**, toda vez que no fueron remitidos con su respectiva traducción al castellano:

<b>Radicado</b>	<b>Documento</b>
2022803437 del 9 de marzo de 2022	1. BILATERAL SMS EXCHANGE AGREEMENT between NRS GATEWAY and ATENEA MOBILE S.A.S. on June 01, 2013 (40 folios)
2022805177 del 13 de abril de 2022	1. Documento denominado "Bilateral SMS Exchange Agreement between NRS Group and ROUTESMS" (9 folios) 2. Documento con título "Suppler data processing agreement" (13 folios). 3. Documento denominado "Master Service Agreement for A2P SMS" (9 folios). 4. Documento denominado "A2P Service Addendum" (3 folios).

Precisado lo anterior, a continuación, la CRC procederá a analizar cada una de las pruebas que obran en el expediente frente a la configuración de la causal de recuperación objeto de la actuación administrativa que se resuelve a través del presente acto administrativo, así como, cada uno de los argumentos presentados por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en sus escritos.

#### **3.2.2. Materialización de la causal de recuperación objeto de la actuación administrativa**

Debe señalarse que el artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que el Administrador de los Recursos de Identificación, esto es, la CRC, puede recuperar los códigos cortos para el envío de SMS y USSD asignados, si se configura una de las causales que se citan a continuación:

*"ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. El Administrador de los Recursos de Identificación podrá recuperar total o parcialmente la numeración de códigos cortos para SMS y USSD asignada conforme el procedimiento de recuperación establecido en el numeral 6.1.1.8.1. del ARTÍCULO 6.1.1.8. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI, cuando el asignatario incumpla con alguno de los criterios de uso eficiente establecidos en el ARTÍCULO 6.4.3.1. de la SECCIÓN 3 del CAPÍTULO 4 del TÍTULO VI, o incurra en alguna de las siguientes causales de recuperación:*

(...)

<sup>4</sup> "Artículo 251 CGP. Documentos en idioma extranjero y otorgados en el extranjero. Para que los documentos extendidos en idioma distinto del castellano puedan apreciarse como prueba se requiere que obren en el proceso con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez. (...)"

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

(...)” (Destacado fuera de texto).

En este sentido, como se anotó en los antecedentes del presente acto administrativo, esta actuación se inició porque al parecer **ATENEA MOBILE S.A.S.** se encontraba utilizando los códigos cortos **894008** y **891140** de forma diferente a los usos para los cuales habían sido asignados, de conformidad con la información aportada con ocasión al trámite surtido ante esta Comisión para la asignación correspondiente. A partir de lo anterior, la CRC procedió a iniciar una actuación administrativa por la presunta configuración de la causal precitada respecto de los códigos cortos mencionados, asignados a **ATENEA MOBILE S.A.S.** por lo que, corresponde a la Comisión verificar su efectiva configuración.

Dado que –se reitera- la causal de recuperación por la cual se inició la actuación administrativa es la establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC debe contrastar el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación a **ATENEA MOBILE S.A.S.** y el uso dado al mismo por parte de la asignataria.

De esta manera, la CRC verificó que mediante radicado 201672776 del 28 de octubre de 2016, **ATENEA MOBILE S.A.S.** había solicitado a la Comisión la asignación de –entre otros- el código corto 891140 entendiéndolo que el mismo sería un “Código corto SMS gratuito para usuario final” y que se utilizaría para “Marketing móvil, Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas”. Adicionalmente, en dicha solicitud, la empresa mencionada señaló que fungiría como “Integrador Tecnológico”<sup>5</sup>.

Radicado	Código corto	Descripción	Justificación	Integrador
201672776	891140	Código corto SMS gratuito para usuario final	Marketing móvil, Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas.	ATENEA MOBILE S.A.S.

\*Elaboración de la CRC a partir del radicado 201672776

Aunado a lo anterior, la CRC constató que el código corto 894008 había sido solicitado por **ATENEA MOBILE S.A.S.** mediante radicados 2019715547 del 4 de septiembre de 2019 y 2019808359 del 11 de octubre del mismo año, para prestar un “Servicio de contacto con el usuario para información de tipo comercial y financiera” específicamente por el “Crecimiento en diferentes áreas y comerciales y financiera de nuestros clientes”. Lo anterior se relaciona a continuación:

Radicados	Código corto	Descripción	Justificación	Aclaración <sup>6</sup>
2019715547 y 2019808359	894008	“Servicio de contacto con el usuario para información de tipo comercial y financiera”	“Crecimiento en diferentes áreas y comerciales y financiera de nuestros clientes”  “Este código será usado para envíos de carácter promocional a usuarios que hallan (SIC) aceptado la recepción de dicha comunicación”	“Los remitentes de la información son los clientes de la Atenea, empresas (SIC) o entidades públicas que envían SMS promocionales u operacionales, a aquellos usuarios que han aceptado recibir comunicaciones por parte del remitente”.

\*Elaboración de la CRC a partir de los radicados 2019715547 y 2019808359

Revisadas las solicitudes mencionadas, mediante las resoluciones CRC 5040 de 2016 y 5584 de 2018, esta Comisión resolvió asignarle a **ATENEA MOBILE S.A.S.** entre otros, los códigos cortos mencionados bajo la modalidad “Gratuito para el Usuario”, para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD.

<sup>5</sup> Agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST

<sup>6</sup> Radicado 2019808359 del 11 de octubre de 2019

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 o propósito del recurso -la cual es presentada por parte del interesado-, es necesario señalar que el código corto **891140** fue asignado a **ATENEA MOBILE S.A.S.** para que a través de este se enviaran mensajes de "Marketing móvil Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas", y dicha empresa sería el integrador tecnológico. De esta manera, la asignataria debía garantizar que sus clientes sólo enviaran ese tipo de mensajes de texto a través del código corto mencionado y, en consecuencia, los usuarios finales debían únicamente recibir mensajes relacionados con los mismos asuntos.

Por su parte, el código corto **894008** fue asignado a la misma empresa, entendiendo que, a través de este se enviaría información de sus clientes. De esta manera, los usuarios iban a recibir mensajes relacionados con productos y servicios de los clientes de **ATENEA MOBILE S.A.S.**

Por todo lo anterior, para la CRC es claro que a través de los códigos cortos objeto de recuperación, la asignataria sólo podría permitir que se enviara información de sus clientes. Si bien, a través del código corto **891140** se podría enviar información sobre "Marketing móvil, Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas", en ningún momento implicaba que cualquier persona podía enviar cualquier tipo de información, aun sin estar legitimado para ello. Asumir lo contrario, esto es, que a través del código corto mencionado se puede enviar cualquier tipo de información, vulneraría la naturaleza misma de este tipo de recurso de identificación y haría innecesaria la descripción, justificación y propósito de la asignación dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

De esta manera, la Comisión reitera que la asignación efectuada a **ATENEA MOBILE S.A.S.** en ningún momento la habitaba para enviar mensajes a nombre de terceros que no habían autorizado su envío, ni para enviar cualquier tipo de mensajes. Como se mencionó, la asignación se circunscribía a enviar mensajes de sus clientes sobre asuntos de marketing móvil, publicidad, cobranzas y cartera, notificaciones y alertas, así como envíos de carácter promocional a usuarios que lo hubieran autorizado.

Ahora bien, para conocer el uso dado a los códigos cortos por parte del asignatario, esta Comisión considera pertinente traer a colación la información aportada por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en sus diferentes comunicaciones, en la que esa empresa señaló lo siguiente:

- *"Con el objetivo de sumarnos a la persecución de cualquier delito que pueda ser cometido a través de cualquiera de los códigos cortos que ATENEA MOBILE S.A.S. tiene en concesión al día de hoy, procedemos a indicar los clientes que utilizaron los códigos cortos con intenciones de cometer delitos y burlando con malas intenciones todos los robustos filtros de seguridad dispuestos por ATENEA MOBILE S.A.S. y que motivan el inicio del proceso de la referencia son (...)"*
- *"De esta manera entonces, aclaramos a ustedes que no es posible predicar alguna relación jurídica entre ATENEA MOBILE S.A.S. y Bancolombia S.A., toda vez que si nos ceñimos al modelo de operación mediante el cual funciona nuestra compañía, podremos ver que en el caso que nos embarga, ATENEA MOBILE S.A.S. ofreció como habitualmente lo hace, el servicio de envío de SMS a través de sus plataformas a clientes de la compañía, quienes son los que se encargan de incorporar en dichos mensajes la información que desean transmitir a los usuarios, por lo tanto, en el caso sub examine, son nuestros clientes quienes deben tener esta relación jurídico-contractual con Bancolombia S.A., o quienes sin tener dicha relación utilizaron de forma malintencionada el nombre de dicha entidad para captar de manera ilegal los datos de sus usuarios.*

*Finalmente, es importante precisar que ATENEA MOBILE S.A.S. tiene relación contractual con sus clientes, y que son estos quienes en ocasiones subcontratan con otras entidades con el fin de ofrecerles a estas el servicio de mensajería masiva a través de códigos cortos, lo cual significa, que crean otras relaciones jurídicas de las cuales nuestra compañía no es parte; o quienes en ocasiones ofrecen el servicio de mensajería a un tercero y contratan con este y es este tercero quien termina dando un uso malintencionado a dichos mensajes y captando datos de los usuarios de las entidades a las cuales pretende suplantar. En cualquiera de los dos casos anteriores, no es posible predicar algún vínculo jurídico contractual entre ATENEA MOBILE S.A.S. y la entidad sobre la cual se captaron los datos de sus usuarios, como lo es en este*

*caso, Bancolombia S.A. No es posible entonces detallar la relación contractual y/o comercial existente entre ATENEA MOBILE S.A.S. y Bancolombia S.A. toda vez que no existió ningún tipo de relación jurídica entre las partes en mención, pues como anteriormente mencionamos la relación contractual de Atenea es con su cliente y es este quien debe tener vínculo contractual con Bancolombia S.A. para contar con la autorización para el envío de esos mensajes.*

*En consonancia a lo anteriormente expuesto en la respuesta al requerimiento primero, no es posible allegar a este documento copia de autorizaciones brindadas por Bancolombia S.A. a ATENEA MOBILE S.A.S., toda vez que al no existir relación contractual y/o comercial entre Bancolombia S.A. y ATENEA MOBILE S.A.S. No podrá existir entonces autorización alguna para el envío de cualquier tipo de mensajes masivos a través de los códigos cortos asignados a Son nuestros clientes (con los que sí tenemos relación contractual y comercial), quienes, al adquirir nuestro servicio para el envío de mensajes a nombre de Bancolombia S.A., deben contar con la autorización de dicha entidad, siendo presupuesto de esto, que deben haber suscrito una relación contractual y/o comercial con Bancolombia S.A.”*

- *Los ya mencionados Códigos Cortos son un bien inmaterial que permiten enviar SMS de carácter masivo; son usados normalmente para enviar información de interés público, publicidades, noticias e inclusive campañas políticas a través de dispositivos móviles.*<sup>8</sup>
- *Net Real Solutions S.L.U. funge como integrador tecnológico de la empresa ATENEA MOBILE S.A.S., tal como consta en el contrato suscrito entre ambas partes y anexo al presente documento, por su parte ATENEA MOBILE S.A.S. funge como PCA o proveedor de contenidos y aplicaciones. Como consecuencia directa de lo anterior entonces ATENEA MOBILE S.A.S. suscribe contratos con su integrador tecnológico Net Real Solutions S.L.U. y es este segundo quien opera directamente a los clientes de ATENEA MOBILE S.A.S., toda vez que Net Real Solutions S.L.U. es quien dispone de las 4 plataformas web para el envío de SMS y ATENEA MOBILE S.A.S. se encarga únicamente de ofrecer dicho servicio a los usuarios, pero siempre a través de las plataformas de Net Real Solutions S.L.U.”*

No siendo suficiente lo anterior, en el expediente de la actuación administrativa obra la manifestación expresa de **Bancolombia S.A.** en la que menciona que a través de los códigos cortos **894008** y **891140** se enviaban mensajes a su nombre sin haber autorizado dicho envío, ni su contenido, así: *“Remito a ustedes este requerimiento para que gestionen los siguientes fraudes de Smishing y Phishing contra Bancolombia S.A - intentos de fraude códigos (...), buscando resolver en los tiempos y condiciones que establece el Régimen de Protección a usuarios, ya 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 anexan a continuación, éstos no solo infringen el derecho de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad intelectual de Bancolombia, sino que también podría alojar ataques de phishing u otras estafas fraudulentas en contra de Bancolombia, sus clientes y terceros . Se indica que este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia, esto con el fin que se tomen medidas de bloqueo del código y contenido.”*<sup>9</sup>

Esos envíos, según lo reportó la entidad financiera mencionada, fueron realizados en febrero y marzo de 2022<sup>10</sup>. Adicionalmente, en el expediente obra una comunicación en la que **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** manifiesta que algunos *“suscriptores de nuestra red PCS, en el que denuncian un ataque de phishing vía SMS a través de los códigos cortos 894008 y 891140 asociados a la cuenta SMPP\_ATENEA”*<sup>11</sup>

De lo mencionado, está probado que **Bancolombia S.A.** no es cliente de la signataria y que, a pesar de esto, a través de los códigos cortos asignados a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, se envía información a nombre de esa entidad financiera. De esta manera, para la CRC es evidente que a

<sup>7</sup> Radicado 2022805177

<sup>8</sup> Radicado 2022805177

<sup>9</sup> Radicados de febrero y marzo de 2022, aportados por Bancolombia S.A. e incorporados al expediente mediante el auto de pruebas

<sup>10</sup> Radicados 2022802816 y 2022803591

<sup>11</sup> Radicados 2022800065 y 20223000012 del 4 y del 5 de enero de 2022, respectivamente.

través de los códigos cortos **894008** y **891140**, se envía información correspondiente a "terceros" o sujetos que NO son clientes de **ATENEA MOBILE S.A.S.**

Si bien la asignataria señala que los códigos cortos son usados por sus clientes y estos a su vez tienen relaciones contractuales o comerciales con terceros, en ningún momento, esas relaciones fueron acreditadas, respecto de la entidad financiera mencionada. Por el contrario, en el expediente obra la manifestación expresa de **Bancolombia S.A.** en la que señala que no autorizó ningún envío de mensajes a su nombre, ni el contenido remitido, a través de los códigos cortos **894008** y **891140**.

Ahora bien, los mensajes remitidos a través del código corto **891140** podrían considerarse como mensajes de "Marketing móvil, Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas", sin embargo, lo cierto es que –como se mencionó– a través de este código corto no podría enviarse a nombre de terceros sin contar con su autorización.

De otra parte, debe tenerse presente que la comunicación de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** señala expresamente que fueron los suscriptores o usuarios los que informaron sobre la ocurrencia de presuntos ataques de phishing, por lo que, en principio, se considera estos usuarios tampoco habían autorizado la recepción de los mensajes que hacían referencia a la entidad financiera, ya que, de haberlo autorizado, no hubieran presentado queja o reclamo alguno.

No siendo suficiente lo anterior, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que obraba como PCA aun cuando había señalado en sus solicitudes y en las complementaciones correspondientes, que actuaría como integrador tecnológico, sino que describió la actividad a realizar como este último, así:

Imagen 1. Tomada del radicado 201672776

Registro:1

Modalidad: Gratuito para el usuario

Codigo Solicitado: 891140

Integrador: Atenea Mobile SAS

Descripcion: Codigo corto SMS gratuito para usuario final

Jusifcacion: Marketing movil, Publicidad, Cobranzas y Cartera, Notificaciones y Alertas.

Imagen 2. Tomada del radicado 2019808359

### 3.3 ¿Quiénes son los destinatarios y los remitentes de la información?

Los remitentes de la información son los clientes de la Atenea, empresas o entidades públicas que envían SMS promocionales u operacionales, a aquellos usuarios que han aceptado recibir comunicaciones por parte del remitente.

Los destinatarios son todos aquellos usuarios con un teléfono móvil Colombiano que hayan aceptado las comunicaciones de estos clientes en concreto.

Conforme con lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016, un PCA es el agente responsable directo por la producción, generación y/o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones. Estos actores pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Quedan comprendidos bajo esta definición todos aquellos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido. Por su parte, un integrador tecnológico es el agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST.

Así, al ser los clientes de la asignataria los que elaboran el contenido de los mensajes que envían a través de la plataforma dispuesta por **ATENEA MOBILE S.A.S.**, no hay duda de que ellos actúan como PCA, y que la asignataria funge como integrador tecnológico. En todo caso, si se considerara que **ATENEA MOBILE S.A.S.** es un PCA, implicaría establecer de plano que es la responsable directa

por consolidar el contenido y que, aun así, lo remite a pesar de conocer que no se trata de información de sus clientes.

De esta manera, resultan configuradas las causales establecidas en el numeral 6.4.3.2.2 del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que procederá a recuperarse los códigos cortos objeto de la actuación administrativa.

Finalmente, si bien **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que al incluir en los términos y condiciones que aceptan sus clientes, se advierte que no deben enviarse mensajes diferentes a los intereses de cada uno de ellos<sup>12</sup>, entre otras, esa medida no ha sido suficiente para usar los códigos cortos conforme fueron asignados o autorizados por la Comisión, por cuanto a través de los códigos cortos se remite cualquier tipo de información de terceros que no son clientes de la asignataria.

Ahora bien, dado que los códigos cortos objeto de recuperación fueron implementados y conocidos por los usuarios, la CRC considera oportuno cambiar su estado de "asignado" a "reservado" por el termino de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución.

### **3.3. De los argumentos expuestos por ATENEA MOBILE S.A.S.**

#### **3.3.1. Sobre la manifestación de Bancolombia S.A. y los errores en los códigos cortos.**

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señala que la comunicación de Bancolombia S.A. debe tratarse como un simple indicio en la medida en que relaciona un código corto como si estuviera asignado a esa empresa, pero lo cierto es que ese código está asignado a otra empresa, por lo que no puede ser una prueba para la recuperación correspondiente.

Al respecto, la CRC considera pertinente aclarar que frente al código corto mencionado erróneamente por Bancolombia S.A. como si estuviera asignado a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, no se inició ninguna actuación administrativa. No es deber de Bancolombia S.A. conocer quién es el asignatario de cada código corto. La información de los asignatarios de los recursos de identificación, incluidos los códigos cortos, reposa en el SIGRI.

Precisamente lo que hace la CRC es validar quien es el asignatario y verificar si existen presuntos incumplimientos regulatorios, que se constatan en el trámite de la actuación administrativa correspondiente.

No debe perderse de vista que además de la relación de los códigos cortos presuntamente utilizados de forma diferente a la asignada, Bancolombia S.A. allega copia de los mensajes de texto y la manifestación expresa- como entidad legitimada- en la que establece que no autorizó ningún envío de contenido a través de esos códigos cortos.

De esta manera, se aclara que no se puede rechazar de plano las manifestaciones de Bancolombia S.A. A pesar de esto, la CRC aclara que la decisión adoptada se basa en el análisis integral del expediente administrativo, para el caso particular, de las manifestaciones de Bancolombia S.A., de las manifestaciones de COLOMBIA MOVIL, los documentos aportados por la asignataria, las resoluciones de asignación y las solicitudes de asignación presentadas en su momento.

#### **3.3.2. Sobre las medidas de seguridad adoptadas por la asignataria**

La asignataria señaló que las plataformas utilizadas para el envío de mensajes a través de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa, han sido reconocidas con una certificación "ISO27001", y que ha adoptado diferentes medidas "*antifraude*" (política antifraude, palabras prohibidas, validación de documentos, entre otros).

Sobre el particular, resulta oportuno señalar que la CRC no desconoce las medidas adoptadas por **ATENEA MOBILE S.A.S.** para contrarrestar posibles situaciones de fraude, sin embargo, estas medidas NO demuestran que el uso de los códigos cortos objeto de recuperación, se realiza conforme fue autorizado por la Comisión. Tal como se mostró en el acápite anterior, cada código corto fue asignado para un uso o propósito específico –escogido por la asignataria-, no obstante, está probado

<sup>12</sup> Archivo PDF de ocho (8) que inicia así "VIII. Indicar las acciones que adopta ATENEA MOBILE S.A.S. cuando una persona le informa que no ha autorizado el envío de mensajes o cierto contenido a través de su plataforma."

que la asignataria los usa de forma diferente, configurándose la causal por la cual se inició la actuación administrativa de recuperación.

Ahora bien, según consta en el expediente, **COLOMBIA MÓVIL S.A.**, mediante la comunicación de enero de 2022<sup>13</sup>, le informó a **ATENEA MOBILE S.A.S.** que, en noviembre de 2021, un usuario había reportado un presunto ataque de phishing a través de los códigos objeto de la actuación administrativa, no obstante, el 25 de febrero de 2022 y el 9 de marzo del mismo año, **Bancolombia S.A.** le informó a la CRC que durante esos meses se habían remitido mensajes a su nombre, sin haberlo autorizado. De esta manera es evidente que, si bien la asignataria ha implementado diferentes medidas, esas medidas NO han sido suficientes para que el uso de los códigos cortos se realice según fue autorizado por la Comisión, ya que como se mencionó en el acápite anterior, se envían mensajes a nombre de terceros que no han brindado ninguna autorización.

Así las cosas, las medidas mencionadas por **ATENEA MOBILE S.A.S.** no demuestran que el uso de los códigos cortos se realiza conforme fueron asignados. Los códigos cortos fueron asignados para que se enviara información de los clientes de **ATENEA MOBILE S.A.S.**, sin embargo, se envían mensajes de sujetos o terceros que no son clientes de esa empresa.

### 3.3.3. Estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo de la asignataria

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que ha dado estricto cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, para los asignatarios de los códigos cortos, así como, a los criterios de uso eficiente de este recurso de identificación. De esta forma, la empresa mencionada manifestó que el uso de los códigos cortos objeto de la actuación administrativa ha sido el adecuado.

Sobre el particular, la CRC remite a lo mencionado en la sección 3.2. del presente documento. En el expediente obra prueba de que los códigos cortos no se usaban conforme habían sido asignados, no sólo por cuanto **Bancolombia S.A.** no era su cliente, sino porque **Bancolombia S.A.** nunca autorizó el envío de mensajes a su nombre a través de los códigos cortos mencionados, por lo que no es cierto que los códigos cortos hayan sido utilizados adecuadamente como lo afirma la asignataria.

Al respecto, se recuerda que la asignataria se limitó a señalar que utilizaba adecuadamente los códigos cortos, y que había implementado diferentes medidas para combatir el phishing o los fraudes a través de dicho recurso de identificación, pero no probó que el uso de los códigos cortos se hacía conforme a lo asignado, por el contrario, manifestó expresamente que **Bancolombia S.A.** no era su cliente, omitió probar que esa entidad financiera era cliente de sus "clientes", y señaló que sus clientes enviaban mensajes sobre cualquier asunto, a pesar de no estar legitimados para ello, contrariando evidentemente el uso autorizado por la CRC.

De otra parte, **ATENEA MOBILE S.A.S.** señaló que obraba como PCA aun cuando había manifestado en sus solicitudes y en las complementaciones correspondientes, que actuaría como integrador tecnológico, y había descrito la actividad a realizar como este último.

Finalmente, debe precisarse que tal como consta en la comunicación que inició la actuación administrativa de recuperación, la CRC cuestiona que el uso de los códigos cortos no se haga conforme al uso para el cual fue asignado, circunstancia que – se reitera- está debidamente probada en el presente caso.

### 3.3.4. Sobre la falsa motivación y la falta de motivación

**ATENEA MOBILE S.A.S.** indica que existe falsa motivación en la medida en que la CRC sustenta el inicio de la actuación administrativa en una norma derogada, esto es, en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Sobre el particular, la CRC señala que la Resolución CRC 5050 de 2016, es la norma compilatoria de las resoluciones generales expedidas por la Comisión, y los actos administrativos expedidos por las extintas Comisión Nacional de Televisión y la Autoridad Nacional de Televisión, relacionados con sus funciones. Tal como consta en cada uno de los proyectos de compilación adelantados por la Comisión, y en la parte motiva de la Resolución mencionada "el objetivo de la presente compilación es mantener actualizada la regulación vigente, facilitando su revisión, identificación y consulta, a partir de la expedición de la presente resolución, la regulación y las modificaciones a la misma, se

<sup>13</sup> Radicados 2022800065 y 20223000012 del 4 y del 5 de enero de 2022

*realizarán sobre el texto compilado, de tal manera que se garantice la constante y permanente actualización normativa. Por su parte, los proyectos regulatorios que se encuentran en curso, una vez sean expedidos se integrarán al texto de la resolución compilada."*

En este sentido, el texto de la Resolución CRC 5050 de 2016 contiene las modificaciones realizadas a la misma<sup>14</sup>, así, la causal puesta de presente en el acto de inicio de la actuación administrativa de recuperación objeto de análisis, y cuya materialización consta en el numeral 3.2. del presente documento, contiene las modificaciones realizadas mediante la Resolución CRC 5968 de 2022 y la Resolución CRC 6522 de 2022.

En todo caso, la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 dispone lo siguiente: "*6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados.*"<sup>15</sup>. Esa causal es la misma causal incluida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 1 de la Resolución CRC 5968 de 2022, y antes contenida en el numeral 6.1.5.2.1 del artículo 6.1.5.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Ahora bien, en relación con la "falta o ausencia de motivación", el H. Consejo de Estado ha señalado lo siguiente: "*La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. (...) En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forme del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so configura la nulidad del acto administrativo.*"<sup>16</sup>

Con fundamento en todo anterior, en el presente caso, no se configura la "falta o ausencia motivación" del acto de inicio de la actuación administrativa como lo sugiere **ATENEA MOBILE S.A.S.**, pues dicho acto administrativo no solo señala las razones por las cuales se ha identificado el presunto uso ineficiente del recurso, especificando expresamente las faltas a los criterios de uso eficiente o las causales de recuperación en las que el mismo está incurriendo, conforme lo establece el procedimiento de recuperación descrito en la Resolución CRC 5050 de 2016, sino que la causal cuya materialización se estableció se encuentra vigente, y resulta aplicable por estar vigente a la fecha en la que ocurrieron los hechos.

De esta manera, no existe ninguna vulneración al debido proceso, no sólo porque la CRC ha agotado el procedimiento establecido para la recuperación de los códigos cortos sino por cuanto, la causal incluida en el acto de inicio de la actuación administrativa es la causal vigente al momento de ocurrencia de los hechos que originaron el trámite correspondiente. En ningún caso la actuación administrativa se sustenta en normas derogadas, como lo señala **ATENEA MOBILE S.A.S.**

### **3.3.5. Indebida notificación**

**ATENEA MOBILE S.A.S.** manifestó que existe una indebida notificación del acto administrativo de radicado 2022503193 de 02 de febrero de 2022 por medio del cual se inició la actuación administrativa para la recuperación de los códigos cortos: **894008** y **891140**, y que posteriormente, se tuvo que otorgar un nuevo término para "sanear" la notificación, circunstancia que a su juicio vulnera el debido proceso.

Sobre el particular, revisado el expediente administrativo, la CRC reitera que el procedimiento adelantado corresponde al procedimiento reglado en la Resolución CRC 5050 de 2016, cuya consecuencia es la recuperación del recurso de identificación, si se verifica que el asignatario incurrió en alguna de las causales previstas para ello. En el marco de dicho proceso, **ATENEA MOBILE S.A.S.** tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, e incluso, en específico, esa empresa informó que no había sido notificada en debida forma de la comunicación de inicio de la actuación administrativa toda vez que no había recibido los anexos de la actuación administrativa y que el

<sup>14</sup> [https://normograma.info/crc/docs/resolucion\\_crc\\_5050\\_2016.htm](https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm)

<sup>15</sup> Incorporada en el acto de inicio de la actuación administrativa como presuntamente configurada, y cuya materialización se constató con las pruebas que obran en el expediente.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D. C., 26 de julio de dos mil diecisiete 2017 Radicación: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) Actor: CAMILO ALBERTO RIAÑO ABAUNZA Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.

correo electrónico al que se remitía dicha comunicación no correspondía con el que aparecía registrado en el certificado de existencia y representación legal correspondiente.

Apenas la CRC conoció la situación puesta de presente por la asignataria, procedió a otorgarle a **ATENEA MOBILE S.A.S.** un término adicional de 15 días hábiles para que esa empresa se pronunciara. Adicionalmente, procedió a remitir las comunicaciones a todos los correos que reposaban en su base de datos y al reportado en el certificado de existencia y representación legal.

Sin perjuicio de esto, el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA señala que, la notificación por conducta concluyente se entiende surtida cuando "*la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales*". Así las cosas, **ATENEA MOBILE S.A.S.**, a través de la respuesta emitida mediante radicado 2022803437 del 9 de marzo de 2022, se pronunció sobre los fundamentos de hecho y de derecho que dieron inicio a la actuación administrativa.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del Código General del Proceso sobre el saneamiento de la indebida notificación, la cual ocurrió en el proceso toda vez que, el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa de **ATENEA MOBILE S.A.S.**

### **3.3.6. Violación al debido proceso**

**ATENEA MOBILE S.A.S.** alegó que le fue violentado el debido proceso no sólo por la falsa motivación del acto administrativo que inició la actuación administrativa de recuperación, sino por la indebida notificación.

Al respecto, además de reiterar lo mencionado en los numerales 3.3.3 y 3.3.4 de la presente resolución, debe indicarse que de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional<sup>17</sup>, el debido proceso comporta al menos los derechos "*(i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa. Del debido proceso también hacen parte, los derechos a (iv) las garantías mínimas de presentación, controversia y valoración probatoria; (v) a un proceso público, llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas; (vi) y a la independencia e imparcialidad del juez.*"

De esta manera, tal como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, la CRC le garantizó a **ATENEA MOBILE S.A.S.** el derecho fundamental al debido proceso no sólo por cuanto, el procedimiento adelantado corresponde al previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016, sino porque el mismo se sustenta en las normas aplicables. Adicionalmente, se le permitió a dicha empresa aportar pruebas y controvertir las que se encontraban en el expediente.

Ahora bien, fue a partir del material probatorio que obra en el expediente que la Comisión constató que el uso dado a los códigos cortos por parte del asignatario y el uso para el cual fueron asignado diferían.

### **3.3.7. Cumplimiento de la obligación para prevenir el fraude: como una obligación de medio y no de resultado, y la imposición de una sanción "desproporcionada".**

Señaló **ATENEA MOBILE S.A.S.** que la CRC le está atribuyendo la comisión de una conducta sancionable a pesar de haber cumplido a cabalidad la obligación contenida en el artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y que, al tratarse de una obligación de medio, no se le puede exigir un resultado determinado, por lo que cualquier "*sanción*" sería desproporcionada.

Previo a analizar lo dispuesto en el artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, resulta necesario señalar que la actuación administrativa que se adelanta NO se enmarca en un

<sup>17</sup> Ver sentencias C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-341 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo y C-496 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

procedimiento administrativo sancionador<sup>18</sup>. En los términos de la H. Corte Constitucional, "[e]l derecho administrativo sancionador "es una manifestación del ius puniendi estatal", esto es, de la facultad que tiene el Estado para sancionar las conductas que se consideran reprochables. Dada su naturaleza, es una rama del derecho público que está sometida a unos principios "que operan como límite", entre ellos, los principios de legalidad y tipicidad."<sup>19</sup>

De esta manera, en ejercicio de sus funciones, la CRC no impone sanciones en materia de recursos de identificación, únicamente, como Administrador de los Recursos de Identificación, retira la autorización de uso de un recurso previamente otorgado a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura<sup>20</sup>, lo cual NO obedece a una sanción propiamente dicha que se aplique en desarrollo de un procedimiento sancionatorio como lo señala **ATENEA MOBILE S.A.S.**

Debe precisarse que las competencias que la CRC ejerce en materia de vigilancia y control<sup>21</sup> se circunscriben a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, las cuales se cumplen respecto del servicio de televisión en sus diferentes modalidades. No debe perderse de vista que, de conformidad con la legislación y regulación vigente, 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.

Dado que la Comisión como autoridad administrativa se circunscribe a las funciones o facultades establecidas por el legislador, esta entidad debe verificar que el asignatario del recurso cumpla con los criterios de uso eficiente previstos en la regulación y que no incurra en ninguna de las causales de recuperación.

Habiendo precisado lo anterior, es importante aclarar que el artículo 2.1.10.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016 contiene una obligación a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. De esta manera, teniendo en cuenta que en el caso objeto de estudio, **ATENEA MOBILE S.A.S.** funge como integrador tecnológico o como "PCA"-según la información aportada en los escritos de la actuación administrativa de recuperación- dicha obligación no le es exigible, por lo que la CRC no se pronunciara sobre su alcance.

Es importante aclarar que el cuestionamiento efectuado por la CRC es que el uso de los códigos cortos por parte de **ATENEA MOBILE S.A.S.** es diferente al uso autorizado, de ahí que se haya establecido la materialización de la causal objeto de recuperación que refiere -precisamente- al uso de ese recurso de identificación. De esta manera, la obligación a cargo de **ATENEA MOBILE S.A.S.** es **—entre otras- usar los códigos cortos conforme fueron asignados o autorizados por la CRC, por lo que se exige que se demuestre que el uso del recurso de identificación se adecua al uso autorizado.**

Así las cosas, a pesar de las múltiples medidas para contrarrestar o prevenir el fraude, lo cierto es que la empresa mencionada no demostró que el uso del código corto se adecuaba al uso autorizado. **ATENEA MOBILE S.A.S.** simplemente se limitó a afirmar que cumple con esa obligación a su cargo, pero no demostró que así sea, por el contrario, obran en el expediente pruebas que dan cuenta que el uso de los códigos cortos no corresponde al uso autorizado.

Ahora bien, debe precisarse que la regulación vigente no impone ninguna condición ni requisito previo para adelantar el procedimiento administrativo de recuperación de los recursos de

<sup>18</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2159 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. "Hasta antes de la ley 1437 de 2011 el procedimiento aplicable para cada régimen sancionatorio administrativo se encontraba disgregado en una multiplicidad de procedimientos especiales. A esta situación se sumaba el hecho de que en algunos regímenes se dejaron vacíos en el procedimiento establecido y en otros casos, ni siquiera se contempló qué procedimiento se debía aplicar. Con acierto, el legislador al expedir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló y organizó por primera vez un procedimiento administrativo sancionatorio en seis artículos que conforman el Capítulo III los cuales sirven de eje básico para el ejercicio de la facultad sancionatoria administrativa."

<sup>19</sup>Corte Constitucional, sentencia C-094 de 2021

<sup>20</sup> Definición de recuperación contenida en la Resolución CRC 5050 de 2016.

<sup>21</sup>La Corte Constitucional ha definido las funciones de inspección, vigilancia y control de la siguiente forma: "7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; 7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; 7.2.3. El control 'en sentido estricto' corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones"(Sentencia C-246 de 2019).

identificación asignados. Así, según lo dispuesto en el artículo 6.1.1.8 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la Comisión puede ejecutar o adelantar el procedimiento mencionado, una vez detecte la presunta configuración de alguna de las causales de recuperación establecidas o el presunto uso ineficiente de algún recurso de identificación asignado, por lo que no resultan de recibo los argumentos de **ATENEA MOBILE S.A.S.** que señalan que al verificar las causas del incidente o incidentes presentados, se restringe o limita la posibilidad de recuperar los recursos de identificación.

Finalmente, respecto de la supuesta "*desproporcionalidad de la sanción*" por recuperarse el recurso de identificación cuando no se cumplan el uso para el cual fue autorizado, resulta oportuno reiterar que no se trata de una sanción en el marco de una facultad sancionatoria de la CRC, sino de una consecuencia que previó el regulador respecto de la administración de los recursos de identificación.

Al respecto, debe recordarse que la Comisión está sujeta a la regulación de carácter general y abstracto que hubiera expedido, cuando los hechos materia de controversia estén sometidos a dicha regulación. De otra manera la Comisión estaría actuando de forma contraria al principio de inderogabilidad singular del reglamento, según el cual un acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular, aunque se trate del mismo funcionario y órgano autor de aquel<sup>22</sup>.

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

### **3.3.8. Del actuar de otros PCA y operadores**

Señala **ATENEA MOBILE S.A.S.** que existen otros operadores y PCA que también incurren en causales de recuperación y que la CRC omite adelantar actuaciones administrativas para efectuar la recuperación correspondiente.

Al respecto, la CRC lo invita a presentar las quejas correspondientes o a poner en conocimiento de la autoridad las situaciones evidenciadas. A la fecha, la CRC se encuentra adelantando diferentes actuaciones de recuperación a partir de la información que recibe de sus usuarios, otros PCA y operadores. En todo caso, aclara que esta manifestación no desvirtúa la causal de recuperación configurada.

### **3.3.9. Falsa identidad en la actuación administrativa**

**ATENEA MOBILE S.A.S.** señala que la CRC desconoce algunos principios de derecho administrativo sancionador, así como unas antecedentes jurisprudenciales, al establecer como infractora a esa empresa y no al sujeto que comete la conducta.

Tal como se señaló en el acápite anterior, **ATENEA MOBILE S.A.S.** parte de un supuesto errado al indicar que la Comisión adelanta un procedimiento administrativo sancionador. De conformidad con la regulación vigente, a la CRC le corresponde verificar que el asignatario del recurso cumpla con los criterios de uso eficiente establecidos en la regulación y que no incurra en ninguna de las causales de recuperación previstas.

Así, la Comisión debe, entre otras, actuar bajo los principios previstos para la administración e implementación de los recursos de identificación y tomar decisiones teniendo en cuenta la protección

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO. - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. - SECCIÓN PRIMERA. Bogotá, D.E., seis (6) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991). Consejero Ponente: Doctor Miguel González Rodríguez. Referencia: Expediente No. 1244. Véase también CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero: Enrique Gil Botero Bogotá D.C., veinte (20) de marzo dos mil doce (2012) Rad.: 11001032800020110000300 Actor: Ferleyn Espinosa Benavides Demandado: Viviane Aleyda Morales Hoyos Acción: Electoral ACLARACIÓN DE VOTO; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. Curso de Derecho Administrativo. 6 ed. Madrid. Civitas, 1993. v.1 Pág. 209. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Observaciones sobre el Fundamento de la Inderogabilidad Singular de los Reglamentos, Revista de Administración Pública, número 27, septiembre-diciembre, 1.958, pp. 63-64; BREWER-CARÍAS, A. Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina. Ponencia para las IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA, Caracas, noviembre 1998. Pág. 25; GONZÁLEZ SALINAS, J. Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y Acto Administrativo, Revista de Administración Pública, número 121, enero-abril, 1.990, pp. 175-182; PEÑARANDA RAMOS, J. El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad. En Curso de Instituciones Básicas del Derecho Administrativo, 2014. Universidad Carlos III de Madrid. Open Course Ware. Pág. 13.

de los usuarios, la promoción de la competencia y el desarrollo del sector. De esta manera, la Comisión **no sanciona** al asignatario del recurso, simplemente actúa como el Administrador de los Recursos de Identificación y, en este sentido, retira la autorización del uso de un recurso en particular, previamente otorgada a un asignatario.

Un asignatario se refiere al sujeto solicitante al que se le han asignado 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. Así, los asignatarios de los códigos cortos están obligados a cumplir la regulación vigente y aplicable.

En este caso, **ATENEA MOBILE S.A.S. como asignataria de los códigos cortos objeto de recuperación**, debe cumplir –entre otras- no sólo las obligaciones generales en materia de recursos de identificación sino las particularidades establecidas para los códigos cortos, por ser el recurso de identificación que la CRC le asignó y es objeto de discusión.

Por todo lo anterior, no se aceptan los argumentos presentados por la empresa mencionada.

### **3.4. Respeto de asuntos de conocimiento de otras Entidades del Estado**

Teniendo en cuenta que dentro del presente trámite administrativo se puso en evidencia el manejo de información protegida por las reglas contenidas en la Ley 1581 de 2012 - Habeas Data-, debe recordarse que el artículo 19 de la Ley 1581 de 2012 establece que le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales, ejercer la función de vigilancia para garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la ley.

Aunado lo anterior, el literal b, del artículo 21 de la misma Ley señala que la SIC debe adelantar las investigaciones del caso, de oficio o a petición de parte y, como resultado de ellas, ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de hábeas data.

Así las cosas, esta Comisión en cumplimiento de lo ordenado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remitirá la presente Resolución, así como el expediente administrativo correspondiente a dicha entidad, para que, de considerarlo procedente, adelante las actuaciones a que haya lugar dentro del ámbito de sus competencias.

Así mismo, y dado 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, la CRC procederá a remitir la presente Resolución, así como el expediente administrativo mencionado, a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia. En el presente caso, **ATENEA MOBILE S.A.S.** envió la relación de los presuntos clientes que enviaban mensajes de texto con contenido diferente al autorizado.

En virtud de lo expuesto,

## **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Recuperar los siguientes dos (2) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD a **ATENEA MOBILE S.A.S.: 891140 y 894008**, por lo expuesto en la parte considerativa del presente acto.

**ARTÍCULO 2.** Asignar el estado de "Reservado" a los códigos cortos recuperados por un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución en atención a lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

**ARTÍCULO 3.** Remitir copia de la presente resolución, así como del expediente de la actuación administrativa a la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO 4.** 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 5.** Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal **ATENEA MOBILE S.A.S.** o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los **1 días del mes de julio de 2022**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANDRÉS JULIÁN FARIAS FORERO**  
Coordinador (E) de Relacionamento con Agentes

Rad.2022201142  
Trámite ID. 2800  
Elaborado por: Adriana Barbosa  
Revisado por: Brayan Orlando Ortiz