



RESOLUCIÓN No. **7107** DE 2023

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA MÓVIL S.A E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 7027 de 2022"*

LA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONAMIENTO CON AGENTES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, 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 7027 del 30 de diciembre de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar los códigos cortos 85305 y 85359 para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USDD que habían sido asignados a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en adelante **COLOMBIA MÓVIL**, debido a que se habían configurado las causales establecidas en los numerales 6.4.3.2.2. y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establecen: "*Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados*" y "*Cuando a través de esta numeración se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o contenido*".

La Resolución CRC 7027 de 2022 fue notificada a **COLOMBIA MÓVIL** mediante aviso del 16 de enero de 2023. El 30 de enero de 2023, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2023801543, **COLOMBIA MÓVIL**, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la Resolución mencionada.

2. DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS

2.1. RECURSO DE REPOSICIÓN

La procedencia del recurso de reposición debe ser analizada por esta Comisión a la luz de lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en virtud de los cuales, dicho recurso debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el caso concreto, se tiene que el recurso presentado por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con los requisitos precitados, toda vez que: (i) El recurso fue interpuesto por el apoderado general; (ii) La recurrente presentó dentro del término legal la impugnación en contra del acto administrativo, puesto que, tal como se mencionó, la Resolución CRC 7027 de 2022, fue notificada mediante aviso

el 16 de enero de 2023 y el recurso de referencia fue presentado el 30 de enero del mismo año, (iii) Contiene expresión concreta de los motivos de inconformidad; y, (iv) Indica el nombre y la dirección del recurrente. Con fundamento en lo anterior, se tiene que el recurso presentado por **COLOMBIA MÓVIL** cumple con todos los requisitos de ley¹. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y la Comisión procederá a su estudio de fondo.

2.2. RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el artículo 74 del CPACA, por regla general, contra los actos administrativos definitivos procede el recurso de apelación ante el inmediato superior administrativo, sin embargo, la misma norma contempla que: *"No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos."*

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisa que la CRC como unidad administrativa especial del orden nacional, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y con personería jurídica, la cual forma parte del sector administrativo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los términos del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, no cuenta con un superior jerárquico que ejerza control sobre las decisiones que adopte en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, no debe perderse de vista que mediante el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, se delegó en el funcionario que hiciera 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.

En ese sentido, no procede el recurso de apelación en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA, y en consecuencia, así será señalado en el resuelve de este acto administrativo.

3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLOMBIA MÓVIL.

En su recurso de reposición, **COLOMBIA MÓVIL**, realizó la siguiente solicitud:

"(...) De la manera más respetuosa solicito a la CRC, REVOCAR el acto administrativo de la siguiente manera:

Que la CRC le permita a CM conservar los códigos cortos 85305 y 85359".

COLOMBIA MÓVIL sustentó su recurso de reposición en tres (3) argumentos los cuales se estudiarán en tres (3) secciones denominadas: (i) La actividad fraudulenta llevada a cabo a través de los códigos 85305 y 85359, (ii) La calidad de PCA de **COLOMBIA MÓVIL**. (iii) El carácter limitado de los códigos cortos y la importancia de estos para los clientes de **COLOMBIA MÓVIL**.

Para sustentar sus afirmaciones **COLOMBIA MÓVIL** aportó los siguientes anexos:

- "1. Certificado de Existencia y Representación Legal de Colombia Móvil S.A E.S.P.*
- 2. Contrato corporativo celebrado entre Orbitel Servicios Internacionales S.A.S, en su calidad de integrante del grupo empresarial del cual CM hace parte del grupo y **Telefonica International Wholesale Services II S.L.U***
- 3. Contrato corporativo celebrado entre Orbitel Servicios Internacionales S.A.S, en su calidad de integrante del grupo empresarial del cual CM hace parte del grupo y **Ibasis Global Inc***
- 4. Correos enviados por CM a **Telefonica International Wholesale Services II S.L.U** y **Ibasis Global Inc** para que se revisara la utilización indebida de los códigos cortos."*

A continuación, se presentarán los argumentos expuestos por el proveedor, seguido de lo cual se incluirán las consideraciones de la Comisión al respecto:

¹ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA

3.1. En relación con "La actividad fraudulenta llevada a cabo a través de los códigos 85305 y 85359"

La recurrente argumentó que la actividad fraudulenta llevada a cabo a través de los códigos cortos 85305 y 85359 no fue realizada por **COLOMBIA MÓVIL**. Esa empresa señaló –entre otras- que actuaba como proveedor de red en el modelo de negocio establecido con ORBITEL, empresa que hace parte de su grupo empresarial. Así, indicó que ORBITEL suscribe acuerdos con terceros que hacen las veces de agregador internacional y por tanto, captan el tráfico actuando como "Gateway SMS" de mensajes que se envían desde el extranjero hacia Colombia. De esta manera, a su juicio, se evidencia que **COLOMBIA MÓVIL** no desarrolló ninguna actividad fraudulenta.

Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** indicó que el proceso de identificación para el "verdadero" originador de contenido de dichos mensajes era muchas veces limitado debido a restricciones tecnológicas.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

De acuerdo con la afirmación realizada por **COLOMBIA MÓVIL**, es importante poner de presente que, desde un inicio la actuación administrativa de recuperación de los códigos cortos 85305 y 85359 estuvo motivada no por las acciones presuntamente fraudulentas realizadas por medio de estos, sino por las facultades legales otorgadas a la CRC mediante los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

Estas facultades, conllevan a una obligación en cabeza de la Comisión, la cual es administrar y velar por el uso eficiente de los recursos de identificación, de allí el deber de verificar si los mismos son utilizados de acuerdo con la finalidad o propósito con el cual fueron asignados.

Es así, que a través de la Resolución CRC 7027 de 2022, se resolvió recuperar los códigos cortos 85305 y 85359, toda vez que, el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 le otorgó claramente esa facultad², tal como se muestra a continuación:

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

Ahora bien, por parte de la CRC se procedió con el trámite administrativo establecido para la recuperación de los códigos cortos y al realizar la verificación de dichos códigos, encontró que los mismos fueron asignados a **COLOMBIA MÓVIL**, por medio de la Resolución CRC 4012 del 21 de noviembre de 2012, en la modalidad "gratuito para el usuario" y con la siguiente finalidad o propósito: "COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P. suministrará a los clientes corporativos el servicio de SMS multioperador para enviar información a sus clientes finales".

No obstante, y de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente administrativo, se demostró que estos códigos cortos fueron utilizados para el envío de mensajes presuntamente fraudulentos en nombre de **BANCOLOMBIA S.A.**, quien reportó e indicó que los mismos no tenían su autorización, ya que no devenían de actividades de dicha entidad financiera, lo cual fue confirmado por parte de **COLOMBIA MÓVIL**, quien informó no tener ninguna relación comercial con **BANCOLOMBIA S.A.**, dejando claro que el uso de dichos códigos cortos no fue el autorizado en el momento de su asignación. En consecuencia, se materializaron las causales enunciadas a continuación, lo que conllevó a ordenar la recuperación de los códigos cortos en comento.

"ARTÍCULO 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DE LA NUMERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. El Administrador de los Recursos de Identificación podrá recuperar total o parcialmente la numeración de códigos cortos para SMS y USSD asignada conforme el procedimiento de recuperación establecido en el numeral 6.1.1.8.1. del ARTÍCULO 6.1.1.8. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI, cuando el asignatario

² Recuperación de recursos de identificación. Es el acto mediante el cual el Administrador de los recursos de identificación retira la autorización de uso de un recurso previamente otorgada a un asignatario, cambiándolo de estado para una posible reasignación futura

incumpla con alguno de los criterios de uso eficiente establecidos en el ARTÍCULO 6.4.3.1. de la SECCIÓN 3 del CAPÍTULO 4 del TÍTULO VI, o incurra en alguna de las siguientes causales de recuperación:

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

(...)

*6.4.3.2.8. Cuando a través de esta **numeración se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío o su contenido** (...). (Destacado fuera de texto).*

De esta manera, es evidente que los argumentos expuestos en la Resolución CRC 7027 de 2022 en nada apuntan al intento de fraude realizado presuntamente con los mensajes de texto enviados por medio de dichos códigos cortos, teniendo en cuenta que a la CRC no le corresponde llevar a cabo investigaciones tendientes a identificar acciones fraudulentas realizadas por medio de los recursos de identificación asignados y mucho menos está facultada para reprimir dichas acciones, por lo cual se le remitió el expediente administrativo correspondiente a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En ese orden de ideas, es importante que **COLOMBIA MÓVIL** observe que la recuperación de los códigos cortos realizada por medio de la Resolución CRC 7027 de 2022, obedeció a la configuración de algunas de las causales de recuperación de los recursos de identificación enunciadas en la Resolución CRC 5050 de 2016, y en las cuales se dispone claramente que dichos recursos no pueden tener un uso diferente para el que fueron asignados.

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

3.2. En relación con "La calidad de PCA de COLOMBIA MÓVIL".

Tal como se enunció en el acápite anterior, **COLOMBIA MÓVIL** manifestó que actuaba como PCA y que en este sentido, provee la red a través de un modelo de negocio en el que interviene ORBITEL. Adicionalmente, indicó que ORBITEL tenía sus clientes los cuales eran los encargados de captar todo el tráfico internacional, actuando como "Gateway SMS" de los mensajes que se envían desde el extranjero.

Aunado a lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL** precisó que esa empresa "*no es quien consolida, genera y envía los contenidos de los mensajes a través de los códigos cortos, sino que son los clientes finales de Telefónica Internacional Wholesale Services II S.L.U y Ibasis Global Inc quienes llevan a cabo este procedimiento.*" Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** resaltó que esos clientes son conectados de distintas maneras, "*la conexión se puede hacer desde un simple API vía el portal Web por medio de un prepago, hasta la integración de grandes empresas multinacionales y tecnológicas, cloud, redes sociales, CRMs, que a su vez actúan como centralizadores de tráfico hacia sus clientes finales.*"

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Sobre el particular, es necesario señalar que la Resolución CRC 5050 de 2016 establece con claridad que los PRST son asignatarios de códigos cortos en su condición de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA).

En este sentido, es válido recordar la definición regulatoria de PCA, para señalar que la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que estos sujetos son "*Agentes responsables directos 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 aquéllos actores que presten sus funciones como productores, generadores o agregadores de contenido.*"

De la descripción puesta de presente por **COLOMBIA MÓVIL** se observa que esa empresa únicamente provee la red y en tal sentido, como lo ha descrito en diferentes documentos aportados a lo largo de la actuación administrativa, "*no es quien genera, consolida y envía los contenidos.*" Aunado a lo anterior, existen unos agregadores internacionales que son sujetos que actúan como Gateway SMS y también consolidan los mensajes que producen sus clientes.

De esta manera es claro, que para el caso objeto de análisis, **COLOMBIA MÓVIL** no actúa como PCA, a pesar de que los códigos cortos fueron asignados en tal condición. Es de resaltar que esta empresa no produce ni genera el contenido ni la aplicación, tampoco consolida los contenidos o los mensajes porque son los agregadores internacionales los que se encargan de realizar esa actividad pues son los que captan los mensajes de terceros - que los producen- para posteriormente remitirlos a través de la red del proveedor.

En ese orden de ideas es importante manifestar tal y como se hizo anteriormente, que la asignación de los códigos cortos 85305 y 85359, se realizó bajo la premisa de que **COLOMBIA MÓVIL** sería el PCA, sin embargo este operador no está actuando como tal. Ahora bien, dichos códigos cortos fueron asignados para que se enviara información sobre los productos y servicios de los clientes corporativos de **COLOMBIA MÓVIL** sin embargo, lo cierto es que se envían los mensajes o la información de terceros o clientes de los agregadores.

Si bien la recurrente aportó información que sustenta la relación entre el agregador internacional y ORBITEL, lo cierto es que esa información permite evidenciar que a pesar de que **COLOMBIA MÓVIL** es asignatario de los códigos cortos en su condición de PCA, no actúa a como tal. El servicio de SMS que se prestan mutuamente comprende las siguientes funciones "1. *La conexión entre la plataforma de interfuncionamiento y el punto de acceso*; 2. *La prestación del servicio de retransmisión de SMS enviados por la Parte Compradora a un Operador de Red*; 3. *El devengo de las Tasas de Tránsito de conformidad con las listas de precios ("Schedule de Precios")*"³.

A partir de lo anterior, no se cumple el uso para el cual fueron asignados los códigos cortos pues, tal como se ha mencionado, los mensajes que se envían no corresponden a mensajes de clientes del asignatario sino a mensajes de los clientes de los agregadores internacionales.

Por lo mencionado, este argumento presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

3.3. En relación con "La calidad de asignatario y PCA de COLOMBIA MÓVIL".

COLOMBIA MÓVIL manifiesta que los códigos cortos recuperados por la CRC son de importancia para sus clientes y al tener un carácter limitado, es de "vital importancia" mantener su asignación

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Al respecto, la Comisión recuerda que los recursos de identificación hacen parte del conjunto de recursos físicos y lógicos utilizados en la prestación de servicios de telecomunicaciones, o en la explotación de las redes de telecomunicaciones que ofrecen dichos servicios, y se definen como todas aquellas series de cifras, caracteres y símbolos representados en forma de indicativos, números, nombres, direcciones o identificadores, de dominio público o privado, utilizados en el proceso de registro y autorización en las redes de telecomunicaciones para identificar inequívocamente a un abonado, un usuario, un elemento de red, una función, una entidad de red, un servicio o una aplicación. Así las cosas, estos recursos públicos son escasos, por lo que la Comisión debe procurar su uso eficiente y su óptimo aprovechamiento en aras de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios.

Dado su carácter de escaso, la Comisión autoriza –mediante la asignación correspondiente– a un "solicitante" la utilización de los recursos de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones específicas. Esta asignación no tiene costo alguno para los asignatarios, y confiere exclusivamente el derecho de uso, sin embargo, no otorga derecho de propiedad sobre los recursos, a tal punto que la regulación vigente señala que los recursos de identificación no pueden ser objeto de venta o comercialización.

Aunado a lo anterior, conforme a la regulación vigente, la naturaleza de los códigos cortos está circunscrita al posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios, y no a la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil.

³ Numeral 2.2. del documento "TRADUCCIÓN CERTIFICADA No. 0699-22 DE UN DOCUMENTO ESCRITO EN EL IDIOMA INGLÉS, EL CUAL HA SIDO SELLADO Y FIRMADO POR EL TRADUCTOR, PARA SU IDENTIFICACIÓN "

En este orden de ideas, los códigos cortos son un recurso público escaso y pueden ser utilizados para enviar múltiples SMS a diferentes usuarios del servicio de comunicaciones, siempre que su uso se circunscriba a la justificación y propósito para el cual fue solicitado y posteriormente asignado, y se cumplan los demás criterios de uso eficiente establecidos en la regulación. Precisamente la eficiencia en el uso de los recursos de identificación es la que garantiza mantener su asignación, pues cualquier uso contrario a la regulación permite la recuperación por parte de la CRC.

En este sentido, el carácter limitado del recurso de identificación es justificación para que el recurso se use eficientemente, y de no utilizarlo de esta manera, es válida su recuperación. Así, a sabiendas que el recurso de identificación no se utiliza eficientemente de la forma en que fue autorizado, no podría la CRC mantener una autorización para su uso y contrariar lo dispuesto en la regulación.

Ahora bien, debe tenerse presente que revisado el Sistema de Información y Gestión de Recursos de Identificación (SIGRI) o herramienta mediante la cual esta entidad lleva un registro detallado de los estados en los que se encuentra cada uno de los recursos de identificación que administra, y que contiene los denominados "Mapa de Numeración" y "Mapa de Señalización" definidos en los artículos 2.2.12.5.2. y 2.2.12.1.2.10 del Decreto 1078 de 2015, la CRC verificó que –a la fecha– la recurrente cuenta con más de cincuenta (50) códigos cortos asignados, los cuales puede utilizar conforme a la justificación y propósito que corresponda.

De esta manera, el argumento presentado por **COLOMBIA MÓVIL** no está llamado a prosperar.

Por todo lo anterior, la CRC procederá a confirmar la decisión recurrida.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, en contra de la Resolución CRC 7027 de 2022.

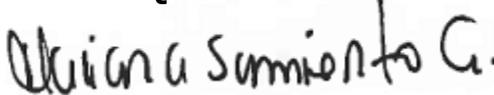
ARTÍCULO 2. Confirmar la Resolución CRC 7027 de 2022 expedida por la Comisión, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución CRC 7027 de 2022.

ARTÍCULO 4. Notificar por medios electrónicos la presente Resolución al representante legal de **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso.

Dada en Bogotá D.C., a los 31 días del mes de marzo de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamiento con Agentes