



RESOLUCIÓN No. **7108** 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 7035 de 2023"*

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 7035 del 2 de enero de 2023, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar el código corto 85572 para la provisión de contenidos y aplicaciones, a través de SMS/USSD que había sido asignado 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 7035 de 2023 fue notificada a **COLOMBIA MÓVIL** mediante aviso del 16 de enero del mismo año. El 30 de enero de 2023, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2023801544, **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 7035 de 2023, fue notificada mediante aviso el 16 de enero del mismo año y el recurso de referencia fue presentado el 30 de enero del 2023, (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 conformidad con las consideraciones que han quedado expuestas, y los argumentos de hecho y de derecho que las soportan, de la manera más respetuosa solicito a la CRC, MODIFICAR el acto administrativo de la siguiente manera:

Que la CRC le permita a CM conservar el código 85572".

COLOMBIA MÓVIL sustentó su recurso de reposición en tres (3) argumentos los cuales se estudiarán en tres (3) secciones denominadas: (i) Implementación de todas las medidas para detener y evitar los ataques de *phishing*, (ii) Las actividades del agregador internacional y 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.

¹ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA

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 Network AB, y CLX Network AB compañía que fue adquirida por Sinch Sweden AB.

3. Certificado en donde consta que Network AB, y CLX Network AB fue adquirida por Sinch Sweden AB.”

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

2.1. En relación con la “Implementación de todas las medidas para detener y evitar los ataques de phishing”

El recurrente argumenta que implementó todas las medidas necesarias para detener y evitar otro ataque de phishing a través del código corto 85572.

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 del código corto 85572 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 7035 de 2023, se resolvió recuperar el código corto 85572, toda vez que, el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 le otorgó claramente – a la CRC- esa facultad²,

Ahora bien, por parte de la CRC se procedió con el trámite administrativo establecido para la recuperación del código corto y al realizar la verificación de este, encontró que fue asignados a **COLOMBIA MÓVIL**, por medio de la Resolución CRC 4317 del 11 de septiembre de 2013, en la modalidad “*gratuito para el usuario*” y con la siguiente finalidad o propósito: “*Código corto para que clientes corporativos de Tigo envíen SMS informativos*”.

No obstante, y de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente administrativo, se demostró que este código corto fue utilizado para el envío de mensajes presuntamente fraudulentos en nombre de **BANCOLOMBIA S.A.**, quien reportó e indicó expresamente 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 del código corto 85572 no fue el autorizado en el momento de su asignación. En consecuencia, se materializaron las causales enunciadas en el acto de inicio de la actuación administrativa, lo que conllevó a ordenar la recuperación del código corto en comento.

De esta manera, es evidente que los argumentos expuestos en la Resolución CRC 7035 de 2023 en nada apuntan al intento de fraude realizado presuntamente con los mensajes de texto enviados por medio de dicho código corto, 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, la CRC en la decisión recurrida no cuestionó ni cuestiona las medidas adoptadas para detener el presunto phishing, simplemente, en el marco de sus funciones, la Comisión aplicó lo dispuesto en la regulación una vez se configuraron las causales de recuperación de los códigos cortos.

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

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

2.2. En relación con "Las actividades del agregador internacional y la calidad de PCA de COLOMBIA MÓVIL".

COLOMBIA MÓVIL manifiesta que en su calidad de PCA procedió a escalar el caso a su agregador internacional de mensajes que a su vez es un integrador tecnológico y, en consecuencia, se encarga de captar todo el tráfico internacional (Gateway de SMS) esto es, producir, general y consolidar contenidos y aplicaciones.

Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** precisa que su agregador internacional era su cliente y que en virtud del contrato de acceso suscrito existían obligaciones en materia de uso responsable del código corto objeto de la actuación administrativa. De otra parte, esa empresa señala que no había sido posible identificar el origen del envío que permitiera dar mayores detalles técnicos de lo ocurrido, teniendo en cuenta que no puede conocer el contenido de los mensajes, por lo que aclara que, en los acuerdos contractuales, establece reglas sobre buenas prácticas y conductas antifraude "*dado que CM no es realmente quien origina los contenidos y en esa medida, no le es posible controlar el uso de estos*".

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 aquellos 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 no produce ni origina los contenidos ni los consolida, ya que existe un agregador internacional que se encarga de "captar el tráfico internacional" como Gateway SMS.

De esta manera es claro, que para el caso objeto de análisis, **COLOMBIA MÓVIL** no actúa como PCA, a pesar de que el código corto fue asignado en tal condición. Es de reiterar que esta empresa no produce ni genera el contenido ni la aplicación, tampoco consolida los contenidos o los mensajes porque es su agregador internacional el que se encarga de realizar esa actividad pues es el sujeto encargado de captar 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 del código corto objeto de la actuación administrativa, se realizó bajo la premisa de que **COLOMBIA MÓVIL** sería el PCA, sin embargo, este operador no está actuando como tal. Ahora bien, dicho código corto fue asignado 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, dentro de los cuales no se encuentra BANCOLOMBIA S.A.

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 presta comprende las siguientes funciones "*1.2 El Operador proporcionará un servicio de SMS saliente que permita a CLX enviar mensajes SMS. Para ello, el Operador proporcionará a CLX una conexión a su infraestructura para que CLX envíe mensajes SMS al Operador y el Operador entregue dichos mensajes SMS a los terminales móviles*".

A partir de lo anterior, no se cumple el uso para el cual fue asignado el código corto 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 del agregador internacional. El operador sólo dispone de una conexión a su infraestructura para que se envíen los mensajes que otro sujeto produce, genera o consolida, en tanto no actúa como PCA.

Ahora bien, frente al contrato de acceso en el que se establece el uso responsable del código corto, resulta oportuno señalar que el asignatario del código corto está obligado desde la fecha en que es autorizado por la CRC para usar ese recurso de identificación a cumplir a cabalidad la regulación que sobre el particular exista y se expida, independientemente de los contratos que suscriba. En otras palabras, como asignatario le asisten todas las obligaciones en materia de recursos de identificación y es el responsable de su uso eficiente.

Por lo mencionado, los argumentos presentados por la recurrente no están llamados a prosperar.

2.3. En relación con "El carácter limitado de los códigos cortos y la importancia para los clientes de la recurrente"

COLOMBIA MÓVIL manifiesta que el código corto recuperado por la CRC es relevante 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.

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 circunscribe 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, en consecuencia, 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 7035 de 2023.

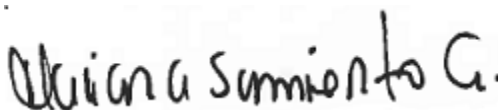
ARTÍCULO 2. Confirmar la Resolución CRC 7035 de 2023 expedida por la Comisión, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución CRC 7035 de 2023.

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 Relacionamento con Agentes

Radicado: 2023200448

Elaborado por: Aura Jesse Díaz Real/Adriana Barbosa

Revisado por: Adriana Barbosa