



RESOLUCIÓN No. **7175** DE 2023

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7137 del 15 de mayo 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 7137 del 15 de mayo de 2023, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar el código corto 890131 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/USSD que había sido asignado a **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **INFOBIP**, debido a que se había configurado la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece: "*Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados*".

La Resolución CRC 7137 de 2023 fue notificada personalmente el 15 de mayo de 2023 y, por lo tanto, el término para presentar el recurso de reposición correspondiente vencía el 30 de mayo del mismo año.

El 30 de mayo de 2023, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 2023808319, **INFOBIP** interpuso un recurso de reposición en contra de la resolución mencionada.

Dado que el recurso de reposición interpuesto por **INFOBIP** cumple con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la Comisión procederá con su estudio, siguiendo para el efecto el mismo orden propuesto por la recurrente en su escrito.

2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

Con su recurso de reposición, **INFOBIP** realizó las siguientes solicitudes principales:

1. *"Revocar el acto administrativo contenido en la Resolución 7137 de 2023 proferida por la CRC."*

2. "Exonerar a **INFOBIP** de la responsabilidad imputada en el acto administrativo contenido en la Resolución CRC 7137 de 2023."
3. "Mantener asignado a **INFOBIP** el código corto 891031".
4. "Revocar las demás decisiones objeto del recurso".

INFOBIP sustenta su recurso agrupando sus argumentos en tres (3) grandes secciones, a saber: (i) "Desproporcionado alcance que se la da a un hecho aislado a partir del cual se califica de "desnaturalizado" el uso del código corto 890131", (ii) "Asignación a **INFOBIP** de cargas que no está obligada a soportar jurídicamente" y, (iii) "Falta de análisis de las pruebas allegadas al expediente por **INFOBIP**."

De esta manera, para efectos del análisis del recurso de reposición, se procederá a la revisión de cada uno de los cargos propuestos por **INFOBIP**, los cuales se detallan a continuación:

2.1. Sobre el acápite denominado "Desproporcionado alcance que se la da a un hecho aislado a partir del cual se califica de "desnaturalizado" el uso del código corto 890131"

En su escrito, **INFOBIP** señala que el argumento utilizado por la CRC en la Resolución recurrida que refiere lo siguiente : "al no usarse el código corto asignado en la forma otorgada, se desnaturalizó la finalidad de este tipo de recurso escaso", puede ser desvirtuado contraargumentando que el código corto 890131 fue asignado hace más de seis (6) años y durante todo el tiempo de asignación ha sido utilizado correctamente, así, a su juicio, nunca ha existido una queja que involucre conductas que el acto administrativo recurrido endilga.

INFOBIP también manifiesta que la situación presentada a través del código corto mencionado es tan solo un evento en más de seis (6) años de uso. Argumenta el recurrente que la Resolución CRC 7137 de 2023 está dando una connotación desproporcionada a un hecho aislado, pues si bien es contrario al uso idóneo jamás puede ser calificado como una conducta permanente, y no se debe llegar a la conclusión "errónea" que por este solo hecho se afirme que la sociedad mencionada desnaturalizó el uso del recurso asignado.

Agrega que en materia de tecnología no existe en el mundo una sola plataforma o software totalmente infalible, por lo que pueden existir unas más seguras que otras, quedando la probabilidad de una vulneración.

Finalmente, **INFOBIP** considera que la conclusión a la que arribó el acto administrativo atacado es excesiva y hace una comparación entre la decisión adoptada entre éste y una entidad financiera que haya sido infiltrada por un hacker.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Sea lo primero señalar que, el recurso de reposición, en el marco del trámite de recuperación de los recursos de identificación, es un medio jurídico mediante el cual la parte interesada controvierte los actos administrativos que ponen fin a las actuaciones de recuperación, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque¹.

Así, frente al recurso de reposición, la doctrina ha manifestado que "(...) se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control, se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y debido proceso (...)".²

¹ López Blanco, Hernán F. "Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano", Tomo I, Novena Edición, Bogotá -Colombia, 2005. p 749. "Sin duda alguna la reposición, junto con el recurso de apelación, constituyen los dos más importantes, por ser los que con mayor frecuencia utilizan las partes, de ahí el interés de conocer con el detalle los mismos. Este recurso busca que el mismo funcionario que profirió la decisión sea el que vuelva sobre ella y, si es del caso reconsiderarla, en forma total o parcial, lo haga; es requisito necesario para su viabilidad, que se motive el recurso al ser interpuesto, esto es, que por escrito o verbalmente si es en audiencia o diligencia, se le expongan al juez las razones por las cuales se considera que su providencia está errada, con el fin de que proceda a modificarla o revocarla, por cuanto es evidente que si el juez no tiene esa base, le será difícil, por no decir imposible, entrar a resolver."

² Gamboa Santofimio Jaime Orlando. Tratado de derecho Administrativo, 4ta edición.

Habiendo precisado lo anterior, y teniendo en cuenta lo planteado por la recurrente, a continuación se procede a determinar el alcance de la causal establecida en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que señala lo siguiente: **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).

Sobre el particular, la CRC considera importante señalar que en cumplimiento de sus funciones y atendiendo el procedimiento dispuesto para tal fin, mediante el acto administrativo que inició la actuación administrativa de recuperación, le informó a **INFOBIP** las razones por las cuales el código corto 890131 presentaba un presunto uso diferente a aquel para el cual fue asignado, las facultades regulatorias bajo las cuales iniciaba dicha actuación y, adicionalmente, realizó un recuento claro de los hechos que dieron origen a la actuación referida, para lo cual se resaltó la queja recibida en relación con el uso del código corto objeto de discusión. Así mismo, la Comisión indicó expresamente que la causal que presuntamente se había configurado era la establecida en el numeral 6.4.3.2.2., que ya fue mencionada. Aunado a lo anterior, en el acápite de pruebas del mismo acto administrativo, la CRC relacionó la solicitud de asignación del código corto objeto de discusión, así como la resolución de asignación correspondiente.

En este contexto, es de resaltar que la causal mencionada dispone que un **uso diferente -de los códigos cortos-** al uso autorizado por la CRC –al momento de su asignación– puede generar su recuperación. En ningún momento, la causal objeto de análisis establece que ese uso diferente deba ser continuo ni permanente, y tampoco señala que deban ocurrir un sinnúmero de eventos de “uso diferente al autorizado” para que proceda la recuperación de los códigos cortos.

En la misma línea, debe tenerse en cuenta que el Diccionario de la Real Academia Española establece que el término “uso” significa entre otras cosas, la acción de usar o hacer servir una cosa para algo³, por lo que, el uso no hace referencia a la necesidad de que exista un comportamiento reiterado o continuo para que se entienda que una cosa o algo fue utilizada.

Respecto de los códigos cortos, es de señalar que estos deben estar habilitados para que puedan ser utilizados o para que puedan enviarse mensajes de texto. De esta manera, el uso de este recurso de identificación se efectúa o se agota cuando se envían uno o más mensajes de texto a través de este. Así, teniendo en cuenta, lo dispuesto en la causal objeto de análisis, cualquier mensaje que se envíe a través de ese recurso de identificación debe corresponder –en todo momento– a lo autorizado por esta Comisión, por lo que, la cantidad de mensajes remitidos a través de ese recurso de identificación es indiferente cuando se analiza la recuperación correspondiente, de ahí que la CRC se encuentre facultada para que –inclusive– con un solo mensaje o uso diferente al autorizado efectúe la recuperación de los códigos cortos una vez surtido el trámite administrativo previsto para el efecto.

Bajo una interpretación normativa literal, respaldada por el artículo 27 del Código Civil⁴, la CRC no podría asignarle una connotación diferente a dicha causal, por ser esta absolutamente clara y no ser confusa u oscura. Si el regulador hubiese querido que fuera un número determinado de eventos, lo hubiese establecido así en la referida causal. No obstante, lo dispuesto en el numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, es absolutamente claro en señalar que el uso del código corto de forma diferente al autorizado puede dar lugar a la recuperación del código corto. Circunstancia que en ningún caso es desproporcionada.

Al respecto, es de recordar 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 aquel⁵.

³ Tomado de <https://dle.rae.es/usar>

⁴ Código Civil. ARTICULO 27. INTERPRETACION GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

⁵ 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, diciembre, 1.958, pp. 63-64; BREWER-CARÍAS, A. Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de

En consonancia con ello, no debe perderse de vista 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.

En este orden de ideas, un solo uso diferente o varios usos diferentes a lo autorizado configuran la causal establecida en el precitado numeral 6.4.3.2.2. del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, pues se reitera, lo que genera la materialización de esta causal, no es la cantidad de eventos, sino el uso distinto al autorizado que se haga del recurso de identificación. En otras palabras, la asignación o autorización concedida respecto de los códigos cortos marca el derrotero para su uso.

Dicha asignación parte de la solicitud del asignatario, quien a través del requisito “justificación y propósito”⁶ previsto para la asignación correspondiente le indica a la CRC cómo y para qué utilizará el código corto una vez le sea asignado. Autorizado el uso del recurso de identificación, el asignatario debe garantizar que este se utilice conforme fue autorizado⁷, por lo que, es deber de los asignatarios, garantizar en todo momento que el recurso se usa según su asignación, so pena de su recuperación.

Así, conforme a la causal mencionada, la CRC debía determinar de manera objetiva el uso que **INFOBIP** le estaba dando al código corto objeto de discusión y contrastarlo con el uso para el cual había sido asignado. Si de dicha comparación se presentaba alguna diferencia, la Comisión podía proceder con la recuperación del recurso de identificación.

En el caso bajo análisis, se probó que el código corto 890131 fue usado para enviar un mensaje que invitaba a marchar en contra de las reformas del gobierno nacional, hecho que claramente dista del uso para el cual a **INFOBIP** le fue autorizado o asignado dicho código corto, pues este uso refería al envío de comunicación corporativa. Esta situación fue reconocida por el propio recurrente cuando indicó que: “(...) *si bien el hecho del envío del mensaje de contenido político que originó la presente actuación es un hecho reprochable este configura tan solo un evento en más de seis años de uso adecuado de dicho código corto*”⁸(Destacado fuera de texto) y también cuando manifestó que: “*El acto administrativo recurrido está dando una connotación desproporcionada a un hecho aislado, pues si bien es contrario al uso idóneo* (...)”⁹(Destacado fuera de texto).

Así pues, no le es dable a la CRC pasar por alto la configuración de la causal que dio origen a la actuación administrativa, bajo el argumento planteado por **INFOBIP** que refiere que al tratarse de un solo evento en un periodo de 6 años no procedería la recuperación. Como se ha mencionado, cualquier evento contrario al uso para el cual fue asignado un código corto, puede dar lugar a su recuperación. Permitir un uso diferente por tratarse de un hecho aislado sería cambiar o modificar -vía acto administrativo particular- las reglas establecidas en materia de administración de recursos de identificación, por lo que es claro que cualquier uso diferente desnaturaliza o altera la finalidad o propósito para el cual fue asignado.

Si bien es cierto que en materia de tecnología no hay una sola plataforma o software infalible, también lo es, que los asignatarios de los recursos de identificación a la luz de lo previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016 tienen a cargo el cumplimiento de una serie de obligaciones¹⁰, entre las que se

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

⁶ Artículo 6.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 REQUISITOS PARA LA ASIGNACIÓN DE NUMERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. A efectos de solicitar numeración de códigos cortos, el solicitante debe remitir al Administrador de los Recursos de Identificación, a través del trámite unificado de recursos de identificación dispuesto para tal fin en el SIUST, o aquel sistema que lo sustituya, la siguiente información: (...) 6.4.2.1.5. *Justificación y propósito de la solicitud, así como las observaciones que el solicitante considere pertinentes para soportarla.*

⁷ Numeral 6.1.1.6.2.1. del artículo 6.1.1.6.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016: “**6.1.1.6.2.1.** *Al momento de realizar una solicitud de recursos de identificación, el solicitante está obligado a demostrar al Administrador de los Recursos de Identificación que los mismos serán utilizados adecuadamente y dentro del plazo declarado en la solicitud, y adicionalmente a garantizar que serán utilizados en la aplicación específica indicada en la solicitud.*”

⁸ Página 3 Radicado 2023808319

⁹ Página 3 Radicado 2023808319

¹⁰ Artículo 6.1.1.6.2. de la Resolución 5050 de 2016

destaca hacer un uso adecuado de este recurso escaso, por lo que, cualquier omisión de dichas obligaciones así como la incursión en las causales establecidas en el artículo 6.4.3.2 ibidem, genera el retiro de la autorización otorgada –por la Comisión– para su uso. De esta manera, el argumento que sobre el particular plantea la recurrente no da lugar –en ningún caso– a que el asignatario utilice el código corto para enviar cualquier tipo de mensaje que contrarie la asignación o autorización otorgada por esta Comisión; máxime cuando la recurrente omitió acreditar que el uso dado al código corto corresponde con el asignado.

De otro lado, frente a la comparación expuesta por **INFOBIP** en su escrito de recurso, es oportuno indicar que no es dable aplicar tal analogía entre un asignatario de un código corto y una entidad financiera que tiene a su cargo entre otras cosas, la captación de recursos del público. Se trata pues de personas jurídicas totalmente distintas cuyas actividades están cobijadas también por normas distintas que en nada se asemejan. Adicionalmente, la CRC desconoce los procedimientos de las entidades financieras en materia de presuntos fraudes, dado que su competencia se circunscribe – en el caso concreto- a la administración del uso de los recursos de identificación, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones.

En todo caso, es de señalar que no existe prueba alguna en el expediente que permita establecer que lo ocurrido fue producto de un “hacker”, simplemente se tratan de manifestaciones generales del recurrente que no fueron ni han sido soportadas.

En concordancia con lo anterior, en el expediente no obra ninguna prueba que permita demostrar que el recurrente haya garantizado que el uso del código corto se hiciera conforme a lo asignado, ni que la utilización de este correspondía al uso para el cual había sido asignado. Por el contrario, según obra en el expediente a través del código corto 890131 se envían mensajes que no corresponden a lo asignado, como lo es, el mensaje que invitaba a marchar contra las reformas del gobierno nacional. Adicionalmente, de lo manifestado por **INFOBIP** al describir su operación, a pesar de sus plataformas y herramientas del tipo “Full Stack” sus clientes pueden enviar cualquier tipo de información a través del código corto referido, tal como ocurrió con el mensaje de invitación a marchar.

Ahora bien, es pertinente indicar que permitir un uso diferente por tratarse de un hecho aislado es cambiar las reglas establecidas en materia de administración de recursos de identificación, por lo que es claro que cualquier uso diferente desnaturaliza la finalidad o propósito para el cual fue asignado.

Por estos argumentos, la CRC no modificará la decisión adoptada a través de la Resolución CRC 7137 de 2023.

2.2 Sobre el acápite denominado “Asignación a INFOBIP de cargas que no está obligada a soportar jurídicamente”

INFOBIP señala que en el acto administrativo objeto de este recurso se indica que los PCA deben responder por la generación de los contenidos que cursan a través de las redes, así: *“No debe olvidarse que los PCA son los agentes responsables de la generación, producción y/o consolidación de los contenidos y aplicaciones que cursan a través de las redes, y los Integradores Tecnológicos, los responsables de la provisión de infraestructura (...)”*

Acto seguido, **INFOBIP** trae a colación que la CRC establece que los asignatarios deben “propender” por el uso eficiente, lo cual -a su juicio- significa que, los asignatarios deben hacer su mejor esfuerzo y tomar las mejores decisiones encaminadas a que dichos recursos sean utilizados conforme las buenas prácticas de uso que usualmente se acostumbra en ese sector, sin que ello signifique que los asignatarios deban responder de manera ilimitada por todos y cada uno de los contenidos que viajan por su plataforma.

INFOBIP afirma que presta servicios de plataformas tecnológicas de las cuales se envían los contenidos **pero nunca crea contenidos**. En este sentido, esa sociedad agrega que los contenidos son creados por clientes y considera que quienes deben responder por los contenidos enviados son los clientes y no ellos.

Aunado a lo anterior, indica que imponer a su empresa la obligación de responder por el alcance de “todos” los contenidos enviados mediante su plataforma es asignarle una carga desproporcionada

que no tienen el deber jurídico de asumir, dado que la obligación de **INFOBIP** es proveer un servicio de calidad bajo plataformas seguras –no infalibles- y llevar a cabo una gestión que brinde un óptimo servicio conforme las normas legales aplicables, es decir actuar como un buen hombre de negocios, por lo que dicha obligación no puede extenderse hacia otras esferas que involucran las responsabilidades de terceras personas, como sus clientes.

INFOBIP finaliza este acápite haciendo un símil para ilustrar sus argumentos, a través del cual sostiene que la imposición a dicha sociedad de las cargas mencionadas "*equivale a imponerle a una empresa operadora de telefonía celular la obligación de evitar que sus clientes no hablen de negocios ilícitos a través de sus líneas celulares y hacerla responsable cuando la autoridad verifique que se cometió un delito mediante el uso de su línea celular*"

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Al respecto, es de recordar que, de acuerdo con lo establecido en los numerales 12, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la CRC ostenta la competencia para regular y administrar los recursos de identificación, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos, diferentes al espectro radioeléctrico y al nombre de dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia ".co-".

En este contexto, la CRC expidió la Resolución CRC 5968 de 2020, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016 que en su Título I contiene algunas definiciones, entre las cuales se encuentra la de "Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA)" e "Integrador Tecnológico" así:

"PROVEEDORES DE CONTENIDOS Y APLICACIONES (PCA): *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".* (Destacado fuera de texto)

"INTEGRADOR TECNOLÓGICO: *Agente responsable de la provisión de infraestructura de conexión y de soporte entre los PRST y los PCA sin conexión directa con los PRST."*

Aunado a lo anterior, el artículo 6.4.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece quienes pueden ser asignatarios de códigos cortos, así:

"ARTÍCULO 6.4.1.3. ASIGNATARIOS DE LA NUMERACIÓN DE CÓDIGOS CORTOS PARA SMS Y USSD. *Podrán solicitar y ser asignatarios de numeración de códigos cortos los PCA y los integradores tecnológicos que provean servicios de contenidos o aplicaciones a través de SMS y USSD, así como los PRST en su condición de PCA".* (Destacado fuera de texto)

Bajo este entendido, de conformidad con lo dispuesto en la regulación, tanto los PCA e integradores tecnológicos pueden ser asignatarios de los códigos cortos.

En esa misma línea, el artículo 6.1.1.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que **los asignatarios** tienen a su cargo las siguientes obligaciones generales:

"ARTÍCULO 6.1.1.6. OBLIGACIONES. *Conforme al principio de disponibilidad y promoción de la competencia, es necesario garantizar la existencia de una cantidad adecuada de recursos de identificación para las necesidades actuales y futuras del sector de telecomunicaciones a nivel nacional. Esta disposición exige administrar e implementar de manera eficaz y eficiente los recursos de identificación, reconociendo su naturaleza finita. Como consecuencia de esto, se generan las siguientes obligaciones para el Administrador de los Recursos de Identificación y para los asignatarios de estos:*

(...)

6.1.1.6.2. OBLIGACIONES GENERALES PARA LOS ASIGNATARIOS DE LOS RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN.

6.1.1.6.2.1 *Al momento de realizar una solicitud de recursos de identificación, el solicitante está obligado a demostrar al Administrador de los Recursos de Identificación que los mismos serán utilizados adecuadamente y dentro del plazo declarado en la solicitud, y adicionalmente a garantizar que serán utilizados en la aplicación específica indicada en la solicitud.*

6.1.1.6.2.2 El recurso de identificación deberá ser utilizado exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado.

6.1.1.6.2.3 Los recursos de identificación no pueden ser objeto de venta o comercialización. Tampoco pueden ser cedidos o transferidos, excepto cuando el Administrador de los Recursos de Identificación lo autorice de manera expresa, de oficio o a solicitud de parte.

En el caso de emitirse una autorización expresa de cesión o transferencia de los derechos de uso de los recursos de identificación, el nuevo asignatario adquiere todas las obligaciones sobre los recursos de identificación cedidos o transferidos.

6.1.1.6.2.4 Conforme al principio de eficiencia, los asignatarios deberán implementar las acciones necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de cada recurso de identificación asignado, de acuerdo con los criterios de uso eficiente establecidos para tal fin.

6.1.1.6.2.5 Los asignatarios deberán facilitar la información de manera veraz, completa y oportuna, que sea solicitada por el Administrador de los Recursos de Identificación, de manera que permita una planificación adecuada y una gestión eficiente de los mismos.

6.1.1.6.2.6 Los asignatarios deberán tramitar su inscripción dentro del SIUST, o aquel sistema que lo sustituya, a través de los medios dispuestos para tal fin, como requisito administrativo para la asignación de los recursos de identificación.

6.1.1.6.2.7 Es responsabilidad y obligación de los asignatarios mantener constantemente actualizada su información en el SIUST, o aquel sistema que lo sustituya. Cualquier asignatario que deje de prestar sus servicios, deberá cancelar dicho registro sin perjuicio de que la CRC conserve los datos para el ejercicio de sus funciones.

6.1.1.6.2.8 Los asignatarios de recursos de identificación tendrán un plazo determinado para su implementación, el cual será contado a partir de la firmeza del acto administrativo particular mediante el cual se asigna el respectivo recurso. Se considera como implementación, la programación y uso del recurso en una red de telecomunicaciones.

6.1.1.6.2.9 Es responsabilidad de los asignatarios de los recursos de identificación, y de los PRST, tener en cuenta los estados de los recursos de identificación registrados en el SIGRI al momento de proceder con la implementación efectiva de los mismos en las redes, de tal forma que se garantice que los recursos a implementar se encuentren en estado de asignación.

6.1.1.6.2.10 Es responsabilidad de los asignatarios devolver de manera oportuna al Administrador de los Recursos de Identificación aquellos recursos que ya no use o no necesite, en concordancia con los criterios de uso eficiente definidos.”(Destacado fuera de texto).

En adición a lo mencionado, los artículos 6.4.3.1. y 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establecen que los asignatarios deben utilizar el recurso asignado con observancia de unos criterios de uso eficiente¹¹ y no incurrir en las causales de recuperación.

Nótese que la regulación establece que las obligaciones y los criterios de uso eficiente deben ser cumplidos **por los asignatarios**, sin diferenciar si se trata del PCA, integrador tecnológico o PRST. Similar situación ocurre respecto de las causales de recuperación.

De esta manera, para la CRC es evidente que la asignación de los códigos cortos implica que los asignatarios, incluidos los integradores tecnológicos, asuman obligaciones generales, como lo son: 1. Garantizar que el código corto se utilice conforme a su asignación y 2. Utilizar el recurso de identificación exclusivamente en la aplicación específica para el cual fue asignado. De esta manera, cuando un integrador tecnológico es asignatario de un código corto no sólo está obligado a proveer plataformas a los PCA y PRST que no estén conectados directamente sino que asume las diferentes obligaciones contenidas a lo largo de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En este contexto, si **INFOBIP** solamente desea proveer plataformas podría hacer la devolución de los códigos cortos asignados, y prestar sus servicios sin ser asignatario de un recurso de identificación que –como se ha dicho- es público y escaso.

Ahora bien, tal como se mencionó en la sección anterior, se demostró que a través del código corto objeto de recuperación cursó un mensaje de texto y que no correspondía con el uso para el cual había sido asignado ese recurso de identificación. Adicionalmente, **INFOBIP** no logró demostrar la forma en que garantizaba que el código corto se utilizara de acuerdo con la asignación efectuada, esto es, para el envío de comunicación corporativa.

Respecto al símil que usó la recurrente para defender su argumento de la imposición de una carga excesiva, es necesario reiterar que la Resolución CRC 5050 de 2016 sí les impone a los asignatarios

¹¹ Artículo 6.4.3.1 de la Resolución 5050 de 2016

–incluidos a los PRST- el cumplimiento de una serie de obligaciones y el propender por el uso eficiente de los recursos asignados, así como, el uso de las líneas móviles a su cargo. No obstante, la CRC no cuestiona los contenidos emitidos a través de los servicios de comunicaciones sino, que valida el uso propiamente dicho de los códigos cortos, de ahí que se surta una actuación administrativa en la que se verifica la utilización de ese recurso.

No controlar el uso de los códigos cortos implicaría que cualquier persona hiciera uso de este recurso omitiendo la justificación, propósito y finalidad de este tipo de numeración. No debe perderse de vista que la naturaleza de los códigos cortos está circunscrita al posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios, a través de un código numérico que informe claramente el tipo de servicio, el contenido, la modalidad de compra y los costos asociados, y no para la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes, por lo que no le asiste razón a la recurrente que pueda llevar a modificar la decisión adoptada mediante la Resolución CRC 7137 de 2023.

En línea con lo anterior, no puede perderse de vista que todas estas condiciones para el uso de los códigos cortos son incluidas en la medida en que como recurso público escaso, la CRC debe garantizar que su utilización sea eficiente. En este sentido, la recurrente olvida que los criterios de uso eficiente y las causales de recuperación también generan obligaciones en cabeza de los asignatarios de los códigos cortos. Adicionalmente, a lo largo de la Resolución CRC 5050 de 2016 existen obligaciones en cabeza de los asignatarios de los recursos de identificación, como lo es la de incluir el nombre, marca o razón social del PCA que remite los mensajes, permitir el uso de las palabras “cancelar” o “salir” para evitar la recepción de mensajes con contenido comercial o publicitario de un determinado PCA.

Así las cosas, en la Resolución CRC 7137 de 2023, la CRC constató que el código corto asignado bajo la modalidad “gratuito para el usuario”, iba a ser utilizado por **INFOBIP** para enviar “comunicación corporativa” y no para remitir mensajes ajenos a este tipo de comunicación, por lo que es deber de los asignatarios verificar que sus clientes envíen mensajes conforme a la autorización otorgada.

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

2.3 Sobre el acápite denominado “Falta de análisis de las pruebas allegadas al expediente por INFOBIP”.

INFOBIP argumenta que la resolución recurrida señala que dicha empresa solamente recibió un pronunciamiento sin contener “ningún soporte probatorio”, afirmación que según su criterio no cuenta con soporte fáctico como quiera que en su escrito de atención al requerimiento si se explicó en detalle el alcance de su operación. Adicionalmente, indica en ese documento que se explicó la seguridad de las plataformas que utiliza y sus herramientas, el rol de actividades, la política antispam y el uso del código corto 890131, entre otras.

En este contexto, **INFOBIP** manifiesta que, a pesar de la extensa y detallada explicación, la Resolución recurrida se limitó a transcribir los argumentos, pero no hizo el análisis de las afirmaciones efectuadas. Además, alega que en el derecho probatorio existe un principio cardinal según el cual las afirmaciones genéricas no requieren prueba.

De igual manera, **INFOBIP** agrega que hizo una clara disertación y brindó explicaciones con las cuales la CRC pudo formarse un juicio adecuado para la exoneración de las responsabilidades endilgadas en la actuación por lo que, echa de menos que no se hayan analizado todos y cada uno de los puntos expresados y no se hayan estudiado las pruebas que se derivan de su dicho, así como el análisis de la política *antispam*.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Dado que **INFOBIP** está cuestionando lo señalado en el acto administrativo de recuperación cuando se indicó que “la CRC únicamente recibió un pronunciamiento por parte de dicha empresa, la cual no contenía ningún soporte ni solicitaba la práctica de pruebas”, es pertinente aclarar que en sede de recuperación dicha sociedad no aportó anexo alguno a su pronunciamiento de 27 hojas, ni solicitó pruebas a pesar de habersele dado la oportunidad para ello, en garantía del debido proceso, de ahí

que se haya afirmado que dicho documento no contenía ningún "soporte" o archivo o documento que apoyara sus afirmaciones, ni solicitaba la práctica de pruebas.

A pesar de ello y de la errónea convicción de la recurrente, la CRC sí tuvo en cuenta lo manifestado en su escrito y fue luego del análisis correspondiente que se constató el uso diferente dado al código corto 890131 pues el mensaje que dio origen a la actuación administrativa, como lo fue la invitación a marchar en contra de las reformas del Gobierno de turno, claramente dista de una comunicación corporativa que fue la justificación que respaldó la solicitud de asignación.

Contrario a lo afirmado por **INFOBIP**, sí hubo un pronunciamiento sobre la política anti-spam y las demás medidas técnicas que la empresa afirma haber realizado a sus sistemas o plataformas con ocasión de la actuación administrativa, las cuales nunca fueron acreditadas. De igual manera, la CRC señaló que a pesar de que la recurrente refirió la adopción de medidas técnicas de cara al uso del código corto 890131, lo cierto es que estas medidas ni las políticas adoptadas por la compañía demuestran que el código corto se haya utilizado conforme a su asignación.

Igual –se reitera- ocurrió con los detalles brindados en torno a la política anti-spam, en la cual se describieron sus características y especificaciones técnicas, pero con las que tampoco se lograba desvirtuar que el código corto fue usado de manera diferente a lo asignado.

Sobre este aspecto, es necesario recordar que según el artículo 167 del Código General del Proceso, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

La CRC llegó a la conclusión de recuperar el código corto con base en la queja y la información que obra en el expediente y que fue recopilada durante el trámite de la actuación administrativa. En consecuencia, no le es reprochable a la Comisión haber resuelto la actuación administrativa de la forma y en el sentido en que lo hizo, en tanto **INFOBIP** no acreditó que el uso del código corto objeto de discusión se adecuaba a lo asignado. Por el contrario, existe prueba en el expediente que demuestra que el código corto 890131 no se utilizó conforme había sido asignado.

Ahora bien, frente a la referencia que la recurrente hace respecto de que en derecho probatorio existe un principio según el cual "*las afirmaciones genéricas no requieren prueba*" (sic). Jurídicamente, no existe una regla respecto de las afirmaciones genéricas sino frente a las afirmaciones indefinidas.

Bajo el entendido que **INFOBIP** quiso hacer referencia a las afirmaciones "indefinidas" y no "genéricas", a continuación se hará el análisis respectivo:

La Corte Suprema de Justicia en sentencia SC172-2020 del 4 de febrero de 2020 ha señalado que:

"(...) Así las cosas, en materia probatoria, es principio general, quien invoca un hecho, respecto del cual aspira a derivar consecuencias en derecho, debe acreditarlo, salvo, contadas excepciones. Por ejemplo, los hechos notorios; las afirmaciones y negaciones indefinidas; los casos en los cuales la misma ley dispone la inversión de la respectiva carga; o cuando según las circunstancias en causa, materia de investigación, haya lugar a ordenar judicialmente una suerte de prueba compartida o dinámica.

No obstante, en cualquiera de las señaladas hipótesis, la distribución de los deberes probatorios no engendra exoneración de la carga de la prueba. Por esto, con independencia de donde provenga el medio de convicción, pues al fin de cuentas, recaudado, éste pertenece al proceso y no a las partes, la carga de la prueba no es un derecho del adversario, ni propiamente una obligación de probar, sino también un asunto de riesgo, en cuanto quien se sustrae a demostrar los supuestos fácticos de las normas que consagran el efecto jurídico que persigue, trunca su pretensión, obvio, si de ello depende la suerte del litigio (...)"(Destacado fuera de texto).

A su turno el inciso 3 del artículo 167 del Código General del Proceso consagra que "*Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba*". Las afirmaciones o negaciones indefinidas según lo establece el Consejo de Estado¹² son aquellas que ni indirecta o implícitamente conllevan ninguna afirmación o negación opuesta: que no sólo son indeterminables

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Rad 4442 del 7 de octubre de 1992

en el tiempo y en el espacio, sino que, en la práctica, no son susceptibles de probar por medio alguno.

Puede entonces decirse que la afirmación indefinida son aseveraciones que se hacen de un hecho, pero dada su indeterminación es imposible para quien afirma, demostrar el hecho contrario. El hecho con el cual se quiebra su afirmación, no se halla en su haber. Por ejemplo, si el acreedor afirma que el deudor no ha pagado la prestación a su cargo, no se le debe exigir prueba del no pago, pues al ser indefinida traslada la demostración al deudor, quien debe probar el pago efectivo de la misma.

Así las cosas, las afirmaciones que efectuó **INFOBIP** sobre sus plataformas y la política anti-spam en su documento de 27 hojas, no corresponden a afirmaciones indefinidas según lo desarrollado jurisprudencialmente, pues al contar con dichas herramientas, tienen el deber de probar lo alegado y no tendría por qué la CRC verificar que efectivamente cuentan con ellas y la manera en qué las utilizaron al momento del envío del mensaje que generó el inicio de la actuación administrativa, máxime cuando en aras del debido proceso, en dos oportunidades se remitió la queja y sus anexos y se le brindó la oportunidad a **INFOBIP** de pronunciarse al respecto.

Aunado a lo anterior, se tiene que efectivamente **INFOBIP** remitió un documento de 27 hojas en el que explica su modelo de negocio, sus plataformas y su sistema anti-spam, pero nunca acreditó que estos sistemas y actividades fueron desplegados o estaban funcionando al momento en que fue enviado el mensaje por el código 890131, así como tampoco solicitó la práctica de pruebas.

Para la CRC la información aportada no prueba que el uso del código corto se hace conforme a la regulación, únicamente prueba que la organización tiene unos estándares de operación. De esta manera, no es imputable a esta Comisión que **INFOBIP** aportara a la actuación administrativa información con una mínima eficacia probatoria para desvirtuar la queja presentada.

Adicionalmente, la recurrente se limitó a describir las herramientas de seguridad de la plataforma con que cuenta, pero nunca acreditó su uso en el caso analizado, razón por la cual no le es reprochable a la CRC haber utilizado otros elementos probatorios –queja del usuario e información reportada por INFOBIP- para el análisis realizado, por lo que el análisis objetivo efectuado por esta Comisión estuvo enmarcado en las pruebas existentes en el expediente.

Así, mal puede la recurrente trasladar a la CRC la responsabilidad derivada del incumplimiento de la carga de la prueba, o de su equivocación en las premisas jurídicas de las que partió su defensa, pues hace parte del ordenamiento jurídico colombiano el principio general del derecho según el cual nadie puede obtener provecho de su propia culpa (Nemo auditur propriam turpitudinem allegans)¹³. No puede la recurrente censurar a esta Comisión por llegar a la conclusión a la que llegó en primera instancia, cuando está probado que no cumplía el uso para el cual fue asignado el recurso de identificación.

En todo caso, la CRC observa que **INFOBIP** en el recurso no aportó ninguna prueba que demostrara que el código corto se utilizó conforme se había asignado y en el expediente hay prueba suficiente de que el uso dado al recurso de identificación no se adecuaba a la asignación correspondiente, como la descripción del funcionamiento de la plataforma, en el cual cualquier cliente puede enviar contenido distinto a aquel para el cual fue asignado.

En este sentido, se le recuerda a la recurrente, que para la recuperación del recurso de identificación (códigos cortos) basta con constatar que el uso del recurso de identificación no corresponda con el uso para el cual había sido asignado.

La CRC no desconoce las medidas adoptadas por **INFOBIP** para hacer más robusta su plataforma. No obstante, dichas medidas no desvirtúan que el uso dado al recurso asignado corresponde a la finalidad o propósito asignado.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-332 de 1994, T-276 de 1995, T-547 de 2007, T-1231 de 2008, y T-122 de 2017. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., febrero once (11) de dos mil nueve (2009) Radicación: 76001-23-31-000-1998-01514-01 (31.210); CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera ponente, MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00099-01(AC), CONSEJO DE ESTADO SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00990-01(36102), CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00329-01(30760)

Sobre el particular, se reitera que, dado que la discusión está orientada a recuperar códigos cortos, la CRC analizó de manera conjunta el procedimiento de recuperación, las obligaciones a cargo de los asignatarios de este recurso y las causales de recuperación que deben ser cumplidas por los asignatarios de este recurso.

Los asignatarios de los códigos cortos están obligados a cumplir la regulación vigente y aplicable. En este caso, **INFOBIP** 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. Así, a la fecha, la regulación vigente establece que los asignatarios de los códigos cortos deben cumplir, entre otras, las obligaciones descritas en el artículo 6.1.1.6.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En concordancia con lo anterior, en el expediente no obra ninguna prueba que permita demostrar que la recurrente haya garantizado que el uso del código corto se hiciera conforme a lo asignado, ni que la utilización de este correspondía al uso para el cual había sido asignado. Por el contrario, hay evidencia que el uso se hacía de forma diferente a lo asignado, según lo manifestado por la misma recurrente, cuando describió su plataforma y el servicio ofertado, mostrando que **INFOBIP** no aseguraba que a través de los códigos cortos sus clientes enviaran comunicación corporativa y trasladando su responsabilidad a sus clientes indicando que son estos quienes generan el contenido que se envía a través de su plataforma.

Finalmente, es oportuno señalar que el trámite adelantado obedece a una actuación administrativa en los términos del CPACA y de la Resolución CRC 5050 de 2016. En ningún caso se trata de un procedimiento administrativo sancionatorio que genere un juicio de responsabilidad, como lo considera el recurrente al solicitar su exoneración.

Por lo anterior, dado que la decisión contenida en la Resolución CRC 7137 de 2023 se ajusta a la normatividad vigente que regula la materia, no es procedente el argumento y la CRC no modificará la decisión.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

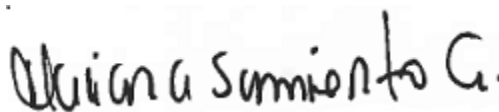
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **INFOBIP COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7137 de 2023.

ARTÍCULO 2. No reponer la Resolución CRC 7137 de 2023, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **INFOBIP COLOMBIA 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, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso.

Dada en Bogotá D.C., a los 25 días del mes de julio de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamiento con Agentes

Rad. 2023503416, 2023505933, 2023200192, 2023701890 y 2023808319

Elaborado por: Beatriz Díaz

Revisado: Adriana Barbosa