



RESOLUCIÓN No. **7207** DE 2023

*"Por la cual se recupera un código corto para la provisión de contenidos y aplicaciones asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.**"*

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

En ejercicio de sus facultades legales conferidas en la Ley, en especial las previstas en los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1078 de 2015, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante radicado 2022809797 del 11 de julio de 2022, BANCOLOMBIA S.A. le informó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que a través del código corto **890332** asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL S.A.**, 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."*

Analizada la información aportada por BANCOLOMBIA S.A., la CRC identificó que efectivamente el código corto en comento había sido asignado a **COMCEL S.A.**, mediante la Resolución CRC 5012 del 2 de septiembre de 2016, bajo la modalidad *"Gratis para el Usuario"*. Dicha asignación se sustentó en la solicitud presentada bajo los radicados 201682147, 201671351, 201671352, 201671353, 201671354, 201671355, 201671356, 201671357, 201671358, 201671359, 201671360, 201671361, 201671362 y 201671364.

Adicionalmente, a través de la comunicación con radicado 2022517280 del 15 de julio de 2022, la Coordinadora de Relacionamiento con Agentes de la CRC, en ejercicio de las funciones de Administrador de los Recursos de Identificación inició una actuación administrativa para recuperar el código corto mencionado, por presuntamente haberse configurado las causales de recuperación dispuestas en los numerales 6.4.3.2.2 y 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2. del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016. Los numerales en cita disponen lo siguiente: *"6.4.3.2.2. Cuando los códigos cortos asignados presenten un uso diferente a aquél para el que fueron asignados"* y *"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 contenido (...)"*.

Dicho acto administrativo fue comunicado a **COMCEL S.A.**, a través de correo electrónico del 18 de julio de 2022, para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes contados a partir de su comunicación, formulara sus observaciones, presentara o solicitara pruebas e informara a la CRC sobre el uso que se le estaba dando a los recursos de identificación asignados.

Mediante radicado 2022811560 del 8 de agosto de 2022, **COMCEL S.A.** dio respuesta al inicio de la actuación administrativa.

El 8 de septiembre de 2022, mediante comunicación con radicado 2022522291, la CRC solicitó a **COMCEL S.A.** información adicional sobre la actuación administrativa. Este oficio fue comunicado a **COMCEL S.A.**, a través de correo electrónico del 11 de septiembre de 2022, sin embargo, la empresa mencionada no allegó respuesta de la solicitud de información adicional requerida en la referida comunicación.

2. PRONUNCIAMIENTO DE COMCEL S.A.

Mediante comunicación 2022811560 del 8 de agosto de 2022, **COMCEL S.A.** se pronunció sobre la actuación administrativa de recuperación. En dicha comunicación, la referida empresa manifiesta que la descripción del código corto 890332 señalada al momento de la solicitud de asignación había sido la siguiente: *"Ofrecer a los clientes corporativos la posibilidad de enviar (sic) mensajes de texto con contenido, publicitario, comercial, de notificaciones y/o alertas, cliente 301"*.

Además, **COMCEL S.A.** indica que el 18 de marzo de 2022, CELUMANIA ENTRETENIMIENTO CELULAR LTDA (ahora AXESNET S.A.S. BIC) aceptó una oferta comercial para prestar "el servicio de Valor Agregado de Mensajería Empresarial Claro". Así, según informa **COMCEL S.A.**, las partes mencionadas acordaron que los mensajes serían originados desde la "plataforma" a través de un código corto "aprobado" por la Comisión a **COMCEL S.A.** o al cliente. Adicionalmente, pactaron que el cliente operaría con su propia infraestructura y que se comprometía a utilizar algunas herramientas para prevenir el envío de mensajes fraudulentos, tales como, filtros por palabras, reglas antispam.

Aunado a lo anterior, **COMCEL S.A.** manifiesta que CELUMANIA ENTRETENIMIENTO CELULAR LTDA (ahora AXESNET S.A.S. BIC) no podía utilizar el servicio para un propósito contrario a la Ley y era el responsable por el contenido que se enviaba vía SMS a los destinatarios.

Ahora bien, **COMCEL S.A.** afirma que teniendo en cuenta la apertura de la actuación administrativa para la recuperación del código corto 890332, el 22 de julio de 2022 le solicitó a AXESNET S.A.S. BIC "descargos formales" por el presunto incumplimiento de las obligaciones dispuestas en el artículo 2.2.3.2.3 de la oferta de valor agregado de mensajería empresarial, que dispone lo siguiente: *"Cuando la marcación sea otorgada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones a COMCEL, EL SUScriptor se obliga a: El SUScriptor no podrá utilizar los códigos cortos para fines diferentes a los autorizados por COMCEL, en este documento, tampoco podrá realizar enmascaramientos, ni etiquetas, ni modificar alguna otra variable que altere el código corto de la marcación"*.

COMCEL S.A. señala que el 25 de julio de 2022 AXESNET S.A.S. BIC atendió el requerimiento efectuado, informando que: *"En ejercicio de su objeto social AXESNET S.A BIC, pone a disposición de sus clientes, canales de comunicación entre un emisor y un receptor y no es propietaria, no conoce, ni determina el contenido ni la finalidad de los mensajes remitidos a través de sus sistemas". (...) A través del código corto mencionado en su comunicación: 890332 circulaban mensajes de diferentes empresas". (...) En los contratos suscritos entre AXESNET S.A.S BIC y sus clientes, estos últimos, se obligan a enviar comunicaciones a destinatarios que hayan manifestado de manera expresa y por escrito su autorización para recibir mensajes o SMS"*

COMCEL S.A. indica que el 27 de julio de 2022 requirió nuevamente a AXESNET S.A.S. BIC con el fin de que informara si BANCOLOMBIA S.A. le había otorgado autorización para la remisión de mensajes de texto a través del código corto objeto de discusión y en caso afirmativo que aportara dicha autorización. Adicionalmente, **COMCEL S.A.** solicitó que confirmara si había realizado el *"procedimiento de gestión de casos de phishing y tráfico A2P internacional"*.

En respuesta al requerimiento realizado por **COMCEL S.A.**, AXESNET S.A.S. BIC informa que: *"1. (...) no existe una relación comercial que implique la obtención de una autorización por parte de la entidad financiera para el tratamiento de datos, razón por la cual, en el presente caso no se ha remitido ningún mensaje de datos por instrucción de Bancolombia S.A"*

En razón a la respuesta emitida por parte de AXESNET S.A.S. BIC, **COMCEL S.A.** afirma que el 29 de julio de 2022 le informó a esa empresa que había dado un indebido uso al código corto 890332,

incumpliendo las obligaciones del acuerdo vigente entre las partes, por lo cual se procedía a la "cancelación de la autorización del uso del código corto."

Aunado a lo anterior, **COMCEL S.A.** solicitó a la CRC no recuperar el código corto 890332, teniendo en cuenta que AXESNET S.A.S. BIC, es el único responsable del contenido enviado por los SMS, y que **COMCEL S.A.** no tiene control de ese contenido, para lo cual refiere al artículo 15 de la Constitución Nacional y a la Sentencia T-277 de 2015.

En este contexto, **COMCEL S.A.** señala que adoptó las medidas contractuales necesarias para evitar cualquier uso indebido de los códigos cortos por parte de "suscriptores" y ha sido diligente en el control y denuncia de los proveedores que envían mensajes fraudulentos. Adicionalmente, indica que hay una imposibilidad de **COMCEL S.A.** de bloquear el contenido de los mensajes de texto enviados por AXESNET S.A.S. BIC.

Finalmente, **COMCEL S.A.** señala que ha sido diligente denunciando conductas similares y fallas en el control en el contenido de los mensajes enviados a través de los códigos cortos asignados. Así, trae a colación que, en el año 2020, le solicitó a la CRC autorizar la terminación de algunos contratos de acceso e interoperabilidad para el envío de mensajes cortos de texto, sin que la Comisión adoptara medidas sobre el particular.

Para sustentar sus afirmaciones, **COMCEL S.A.** aporta la siguiente información:

1. Copia de la comunicación de la CRC de fecha 22 de octubre de 2019.
2. Copia de la Resolución CRC 5012 de 2016.
3. Copia del archivo "Siust Correspondencia 201671359 Fecha 12-07-2016".
4. Copia de la aceptación de la oferta comercial propuesta por COMCEL S.A. para prestar el servicio de Valor Agregado de Mensajería Empresarial Claro a CELUMANIA ENTRETENIMIENTO CELULAR LTDA.
5. Certificado de existencia y representación legal de CELUMANIA ENTRETENIMIENTO CELULAR LTDA.
6. Copia de la conciliación del mes de mayo de 2022.
7. Copia de la comunicación del 22 de julio de 2022 en la que COMCEL S.A. le solicita a AXESNET S.A.S BIC explicaciones por el presunto incumplimiento de las obligaciones del artículo 2.2.3.2.3 de la oferta de negociación especial de servicios de telecomunicaciones de valor agregado de mensajería empresarial.
8. Copia de la comunicación del 25 de julio de 2022 en la que AXESNET S.A.S BIC responde el requerimiento de COMCEL S.A.
9. Copia de la comunicación del 27 de julio de 2022 en la que COMCEL S.A. requiere nuevamente a AXESNET S.A.S. BIC.
10. Copia de la comunicación del 28 de julio de 2022 en la que AXESNET S.A.S. BIC responde el segundo requerimiento de COMCEL S.A.
11. Copia de la comunicación del 29 de julio de 2022 en la que COMCEL S.A. informa a AXESNET S.A.S. BIC sobre el uso indebido del código corto 890332.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. COMPETENCIA

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 y al dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-.

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 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 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. 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 estos 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, debe 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.

3.2. MATERIALIZACIÓN DE LAS CAUSALES 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, la CRC, puede recuperar los códigos cortos para 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:

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”. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, como se anotó en los antecedentes, esta actuación se inició porque en julio de 2022 BANCOLOMBIA S.A. le informó a la CRC, que a través del código corto **890332** se estaban enviando mensajes a sus usuarios, así: *“(...) 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."

A partir de lo anterior, se reitera que la CRC inició una actuación administrativa por la presunta configuración de las causales precitadas respecto del código corto **890332** asignado a **COMCEL S.A.** mediante la Resolución CRC 5012 del 2 de septiembre de 2016, bajo la modalidad "*Gratuito para el Usuario*". De esta manera, corresponde a la Comisión verificar la efectiva configuración de estas, lo cual se analizará a continuación:

3.2.1. DE LA CAUSAL DE RECUPERACIÓN ESTABLECIDA EN EL NUMERAL 6.4.3.2.2 DEL ARTÍCULO 6.4.3.2. DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016

Dado que una de las causales por las cuales 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 y el uso dado al mismo por parte de **COMCEL S.A.**

De esta manera, la CRC procedió a verificar que mediante radicado 201671359 del 12 de julio de 2016, **COMCEL S.A.**, a través de la solicitud de asignación del código corto 890332, manifestó que dicho recurso de identificación se utilizaría para "*ofrecer a los clientes corporativos la posibilidad de enviar mensajes de texto con contenido, Publicitario, Comercial, de Notificaciones y/o Alertas, cliente 301*". Adicionalmente, indicó como justificación la siguiente "*servicio de bolsa SMS a clientes corporativos con el cual puedan enviar mensajes con información publicitaria, comercial, notificaciones y/o alarmas*", como se relaciona a continuación:

RADICADO	CÓDIGO CORTO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
201671359	890332	Gratuito para el usuario	"Ofrecer a los clientes corporativos la posibilidad de enviar mensajes de texto con contenido Publicitario, Comercial, de Notificaciones y/o Alertas, cliente 301."	"Servicio de bolsa SMS a clientes corporativos con el cual puedan enviar mensajes con información publicitaria, comercial, notificaciones y/o alarmas."

Tabla 1. Construida a partir de la información del radicado 201671359.

Teniendo en cuenta lo informado por **COMCEL S.A.** en su solicitud de asignación, mediante Resolución CRC 5012 del 2 de septiembre de 2016¹, la CRC le asignó, entre otros, el código corto 890332 para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USDD bajo la modalidad de "*Gratuito para el usuario*" para que fuera utilizado como un "*Servicio de bolsa SMS a clientes corporativos con el cual puedan enviar mensajes con información publicitaria, comercial, notificaciones y/o alarmas*". Sobre esta información, para la CRC es preciso resaltar, por un lado, la calidad en la que actúa **COMCEL S.A.** y las obligaciones a su cargo y, por otro lado, el uso específico para el cual fue asignado el código corto 890332 a **COMCEL S.A.**

En primer lugar, debe señalarse que, conforme a la regulación vigente, la CRC procedió a asignarle a **COMCEL S.A.** el código corto objeto de la actuación administrativa, en su calidad de Proveedor de Contenidos y Aplicaciones (PCA). Lo anterior, por cuanto los PRST solo pueden ser asignatarios de códigos cortos en su condición de PCA.

De esta manera, como PCA, y según la definición establecida en la Resolución CRC 5050 de 2016, **COMCEL S.A.** es el agente responsable "*directo[s] 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).

¹ "Por la cual se asignan cincuenta y tres (53) códigos cortos para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS o USSD a la empresa COMUNICACIÓN CELULAR S.A."

En este contexto, si bien la CRC autorizó que el código corto 890332 fuera utilizado para un servicio de bolsa de SMS para clientes corporativos de la asignataria, esto en ningún caso implica que **COMCEL S.A.** pierda su condición de PCA o deje de ser responsable por la producción, generación y/o consolidación de contenidos o aplicaciones, según corresponda; por lo que, respecto del código corto mencionado, así como respecto de cualquier otro asignado a esa empresa, ésta debe desarrollar actividades como PCA.

Ahora bien, es de recordar que la asignación efectuada por la Comisión fue específica para que **COMCEL S.A.** ofreciera un servicio de bolsa de SMS a sus clientes corporativos, esto es, para que los clientes corporativos de esa empresa enviaran información publicitaria, comercial, notificaciones y/o alarmas, de ahí que sea claro que a través del código corto 890332 únicamente se podían enviar mensajes de texto sobre los productos y servicios de los clientes de **COMCEL S.A.** o mensajes de texto respecto de los cuales esos clientes tuvieran autorización. Entender lo contrario, esto es, que la autorización otorgada por la CRC a **COMCEL S.A.** permite el envío de cualquier tipo de mensaje de texto por parte de sus clientes -información de productos y servicios de terceros sin contar con autorización- desnaturalizaría los requisitos regulatorios "justificación o propósito" para la asignación de este recurso de identificación, así como la asignación² propiamente dicha.

A partir de lo expuesto, no hay duda de que la CRC autorizó el uso del código corto 890332 de la siguiente forma: (i) Considerando a **COMCEL S.A.** en su condición de PCA y (ii) Permitiendo que los clientes corporativos de **COMCEL S.A.** adquieran una bolsa de mensajes para enviar información de sus productos y servicios, por lo que para enviar mensajes a través del código corto se requería adicionalmente ser cliente de la asignataria.

Conocido el uso para el cual fue autorizado el código corto mencionado, resulta oportuno establecer el uso dado al código corto por parte de **COMCEL S.A.**, para lo cual esta Comisión considera pertinente traer a colación la información aportada por parte de dicha sociedad en desarrollo de la actuación administrativa, específicamente lo señalado a continuación:

(i) Radicado 2022811560 del 8 de agosto de 2022

En esta comunicación, **COMCEL S.A.** señaló lo siguiente:

"4. En dicho contrato de oferta comercial las partes acordaron:

- *Que los mensajes SMS serían originados desde la Plataforma a través de un código corto aprobado por (sic) Comisión de Regulación de Comunicaciones a COMCEL o al Cliente de la siguiente manera:*

"2.2.3.1.6. Los mensajes SMS serían originados desde la plataforma a través de un código corto aprobado por (sic) a COMCEL o al Cliente"

- *Que CELUMANÍA (ahora AXESNET) opera con su propia infraestructura con el fin de garantizar el correcto cumplimiento de la regulación y garantizar la calidad del contenido enviado. Asimismo, CELUMANÍA (ahora AXESNET), se obligó expresamente a utilizar entre otras las siguientes herramientas para prevenir el envío de mensajes fraudulentos, así:*

"EL SUSCRIPTOR opera con su propia infraestructura de acuerdo a todos los lineamientos de la CRC para garantizar el correcto cumplimiento de la regulación y garantizar la validez del contenido que se enviará."

(...)

10. En virtud de lo anterior, el 25 de julio de 2022, AXESNET dio respuesta al requerimiento indicando entre otras cosas, que el código corto 890332 es utilizado por terceros de la siguiente manera (Anexo 8):

"En ejercicio de su objeto social, AXESNET S.A.S BIC, pone a disposición de sus clientes, canales de comunicaciones de datos entre un emisor y un receptor y no es propietaria, no

² ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE IDENTIFICACIÓN. Autorización concedida por el administrador de los recursos de identificación a un solicitante para utilizar un determinado recurso de identificación, bajo la observancia de unos propósitos y condiciones especificadas. La asignación de dichos recursos confiere exclusivamente el derecho de uso, pero no otorga derecho de propiedad sobre los mismos, ni tendrá costo alguno para los asignatarios.

conoce, ni determina el contenido ni la finalidad de los mensajes remitidos a través de sus sistemas” (...)

En los contratos suscritos entre AXESNET S.A.S. BIC y sus clientes, estos últimos, se obligan a enviar comunicaciones a destinatarios que hayan manifestado de manera expresa y por escrito su autorización para recibir mensajes, o SMS”

(...)

12. AXESNET en comunicación de fecha 28 de julio de 2022 respondió lo siguiente (Anexo 10):

"1. Entre Axesnet S.A.S. BIC y Bancolombia no existe una relación comercial que implique la obtención de una autorización por parte de la entidad financiera para el tratamiento de datos, razón por la cual, en el presente caso no se ha remitido ningún mensaje de datos por instrucción de Bancolombia S.A.

2. Axesnet S.A.S. BIC actúa en calidad de encargado de tratamiento de datos por cuenta de un responsable. El responsable de los datos que circulan a través de los sistemas de Axesnet S.A.S. BIC **es la empresa/persona que remite los mensajes o comunicaciones** y esta misma la que tiene la obligación frente a Aldeamo (...)

3. Confirmamos que Axesnet S.A.S. BIC si ha puesto en marca el mencionado procedimiento y en consecuencia **ha logrado determinar al remitente de los mensajes en cuestión.** (...)

II. CONSIDERACIONES

(...)

En virtud de lo anterior, se observa la imposibilidad de COMCEL de bloquear el contenido de los **mensajes de texto enviados por AXESNET.**

III. PETICIÓN:

Toda vez que AXESNET, es el único responsable del contenido enviado por los SMS, y que COMCEL no tiene el control del contenido de los mensajes de texto remitidos por AXESNET, y ante el hecho que se **recuperó** el uso del código corto No. 890332 de parte de AXESNET, se solicita al a CRC no recuperar el código corto mencionado y permitir a COMCEL continuar con el uso del mismo.

IV FUNDAMENTOS DE DERECHO

(...)

3. DE LAS CONDICIONES ACORDADAS EN LA OFERTA

En virtud de lo anterior, y de cara a la imposibilidad de COMCEL de conocer el contenido de los SMS enviados por AXESNET, se pide al a CRC no recuperar el código corto No. 890331 asignado a COMCEL, máxime si se tiene en cuenta que una vez conocido el evento del presunto incumplimiento de las obligaciones regulatorias en el envío y recepción de los SMS, COMCEL inició proceso de descargos **con el PCA asignatario de dicha numeración y una vez verificada la infracción del régimen, procedió a cancelar el código corto 8903332 en uso del suscriptor AXESNET”** (Destacado fuera de texto). “

(ii) Comunicación del 25 de julio de 2022 (Comunicación aportada por COMCEL S.A. como anexo 8 del radicado 2022811560):

A través de esta comunicación, **AXESNET S.A.S. BIC** señala lo siguiente:

"(...)

3. A través del código corto mencionado en su comunicación: 890332 **circulaban mensajes de datos que tienen origen en diferentes empresas.**

4. (...) B. **En los contratos suscritos entre AXESNET S.A.S. BIC y sus clientes, estos últimos, se obligan a enviar comunicaciones a destinatarios que hayan manifestado de manera expresa y por escrito su autorización para recibir mensajes, o SMS.**”(Destacado fuera de texto).

De lo descrito por **COMCEL S.A.**, resulta oportuno aclarar que AXESNET S.A.S no es asignataria del código corto objeto de la actuación administrativa que se resuelve mediante el presente acto administrativo; tal como consta en el Plan Nacional de Numeración y como se ha mencionado a lo largo del presente escrito, la asignataria del código corto 890332 es **COMCEL S.A.** De otra parte, es de precisar que los códigos cortos son un recurso público y escaso administrado por la CRC y, por tanto, la única autoridad facultada para su asignación y recuperación es esta Comisión.

En este sentido, no son de recibo las afirmaciones de **COMCEL S.A.** que refieren a que inició un proceso formal de descargos con el "*PCA asignatario*" y que "*recuperó el uso*" del código corto.

Ahora bien, según la información que obra en el expediente, específicamente de lo descrito por **COMCEL S.A.** y por AXESNET S.A.S.BIC, son los clientes de AXESNET S.A.S. BIC los que generan y producen los contenidos, y posteriormente estos mismos clientes utilizan la plataforma dispuesta – por AXESNET S.A.S. BIC– para enviar los mensajes a través de la red de **COMCEL S.A.**

Adicionalmente, según consta en el expediente, AXESNET S.A.S. BIC suscribe contratos con terceros a los que denomina clientes, y estos son los que producen y generan el contenido que se remite a través de su plataforma o infraestructura. Aunado a lo anterior, los clientes de esa empresa envían información diferente a sus servicios, esto es, información de terceros sin contar con la autorización correspondiente para tal fin, como ocurrió respecto de Bancolombia S.A. ya que se identificó que un cliente de AXESNET S.A.S. BIC enviaba mensajes a nombre de esa entidad financiera y esta señaló expresamente que no había autorizado su envío.

Es de destacar que a pesar de que **COMCEL S.A.** le solicitó a AXESNET S.A.S BIC autorización de Bancolombia S.A. para enviar mensajes de texto a su nombre, esa última empresa manifestó no contar con esa autorización.

Tal como está plasmado en el contrato aportado por **COMCEL S.A.**, la asignataria permite que sus clientes envíen mensajes "*de manera general*" sobre cualquier asunto, sin limitarlo o tener algún tipo de control sobre las características de los SMS que deben ser enviados por sus clientes a través del código corto conforme a la asignación correspondiente. Todo lo anterior, a pesar de que la asignación se circunscribía a mensajes sobre productos y servicios de clientes corporativos.

De esta manera, para la CRC es evidente de un lado que, **COMCEL S.A.** no genera ni produce ni consolida contenidos ni aplicaciones y de otro que, ni el cliente corporativo de esa sociedad envía mensajes sobre sus productos y servicios, pues como está probado, los mensajes que se envían corresponden a la información de los clientes de AXESNET S.A.S. BIC, los cuales en ningún caso son clientes de **COMCEL S.A.**

En este contexto, se reitera que **COMCEL S.A.** no actúa como PCA ya que la labor de producción y generación de contenidos es ejecutada por los clientes de AXESNET S.A.S. BIC y la de consolidación, es realizada por parte de AXESNET S.A.S. BIC, al contar con una plataforma que permite el envío de mensajes de texto a través de la red de la asignataria.

Teniendo en cuenta que el código corto 890332 no se utiliza conforme fue asignado, se configura la causal de recuperación establecida 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 con su recuperación.

Si bien **COMCEL S.A.** menciona que la plataforma habilitada por parte del suscriptor ostenta una herramienta para filtrar palabras a fin de prevenir el envío de mensajes fraudulentos y contenido no autorizado, lo cierto es que dicha empresa no utiliza el código corto conforme a lo asignado, toda vez que no sólo omite actuar en su condición de PCA, sino que permite que terceros diferentes a sus clientes corporativos envíen cualquier tipo de mensaje.

Dentro del contrato suscrito entre **COMCEL S.A.** y AXESNET S.A.S BIC se hacen diferentes declaraciones respecto de la falta de responsabilidad de la asignataria sobre el contenido que se emite a través del código corto y sobre el uso de este código corto. No obstante, la CRC le aclara a **COMCEL S.A.** que como asignataria del código corto objeto de discusión en su condición de PCA es responsable por la producción, generación o consolidación de contenidos, según corresponda. A pesar de tener esta responsabilidad, dicha empresa omite actuar como tal en la cadena de valor para el envío de mensajes de texto, pues sólo está disponiendo de su red –como cualquier PRST – para que estos mensajes se entreguen.

Adicionalmente, a pesar de haberse asignado el código corto 890332 para envío de los mensajes de los clientes corporativos de **COMCEL S.A.**, lo cierto es que, según lo probado en el expediente, a través de ese código corto se envía cualquier tipo de mensaje, no sólo aquellos referidos a los clientes corporativos de la asignataria.

Es de resaltar que en ningún momento la CRC le exige a **COMCEL S.A.** que acceda al contenido de los mensajes de texto que se remiten a través de su red, lo que la Comisión verifica es que este operador cumpla con sus obligaciones como asignatario del código corto 890332, es decir, que actúe como PCA y que a través del código corto se envíe información según el propósito y justificación que fue asignado este recurso de identificación.

Al respecto, resulta oportuno reiterar que **COMCEL S.A.** como asignatario del código corto, es responsable de su uso, así como, de adoptar las medidas pertinentes para que dicho recurso sea utilizado conforme a la regulación vigente aplicable y a la asignación correspondiente. Son obligaciones generales de los asignatarios, entre otras, las siguientes³: (i) "*El recurso de identificación deberá ser utilizado exclusivamente en la aplicación específica para la que le ha sido asignado*", y (ii) "*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*".

En este sentido, dado que el uso dado al recurso de identificación por parte de **COMCEL S.A.** - descrito a lo largo de la presente resolución- es diferente al de su justificación y a la información allegada en la solicitud de asignación del código corto previo a la expedición del acto administrativo de asignación, así como a lo señalado en regulación vigente, se reitera la configuración de la causal de recuperación ya mencionada.

Al no usarse el código corto asignado en la forma otorgada y no tener en cuenta lo dispuesto en la regulación, es evidente que se está desnaturalizando la finalidad de este tipo de recurso escaso, la cual, como se ha mencionado, está orientada al envío y recepción de contenido y aplicaciones, a través de SMS y USSD, y conforme a la justificación descrita, en las comunicaciones que dieron lugar a su asignación.

3.2.2. DE LA CAUSAL DE RECUPERACIÓN ESTABLECIDA EN EL NUMERAL 6.4.3.2.8 DEL ARTÍCULO 6.4.3.2. DE LA RESOLUCIÓN CRC 5050 DE 2016

Para verificar la configuración de la causal mencionada, es necesario validar que a través del código corto 890332 se envían mensajes a nombre de un tercero y que este tercero -a nombre del cual se envían los mensajes de texto- no haya autorizado expresamente su envío o su contenido.

Así las cosas, la CRC procedió analizar la información que obra en el expediente, específicamente la comunicación de COMCEL S.A. de agosto de 2022 y sus anexos, y la comunicación de Bancolombia S.A. que dio origen a la actuación administrativa que se resuelve mediante la presente resolución, en los cuales: (i) Existe una manifestación expresa de Bancolombia S.A. en la que indica que se están enviando mensajes a su nombre a través del código corto 890332 y que "*este contenido NO ha sido autorizado por Bancolombia*"; (ii) Manifestación de AXESNET S.A.S. BIC cliente corporativo de no tener ningún tipo de relación comercial, contractual o legal con Bancolombia S.A., (ii) Pantallazos de imágenes con diferentes mensajes enviados a nombre de Bancolombia S.A.

De esta manera, para la CRC no hay duda de que desde el código corto 890332 asignado a **COMCEL S.A.** se enviaron mensajes a nombre de Bancolombia S.A., sin contar con su autorización, configurándose de plano la causal objeto de recuperación. En este caso, Bancolombia S.A. no sólo aportó copia de diferentes mensajes de texto, sino que manifestó que a través del código corto mencionado se estaban enviando mensajes a su nombre sin su autorización. En síntesis, Bancolombia S.A. es el tercero, ya que el código corto fue asignado a **COMCEL S.A.** y dicha entidad financiera no autorizó el envío de mensajes, ni es cliente corporativo de esa empresa.

Por todo lo anterior, esta Comisión encuentra configurada la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de suerte que corresponde proceder con la recuperación del código objeto de discusión.

³ Artículo 6.1.1.6.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

3.3. DE LA GARANTIA AL DEBIDO PROCESO

De lo descrito, es evidente que el actuar de la CRC en el marco de la presente actuación administrativa fue garantista del derecho fundamental al debido proceso de **COMCEL S.A.**, en el entendido de que se actuó conforme con lo previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016, en el CPACA y en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha decantado en reiterada jurisprudencia el alcance del referido derecho, indicando que éste comprende **i)** el derecho a la jurisdicción; **ii)** el derecho al juez natural; **iii)** el derecho a un proceso público; **iv)** el derecho a la independencia del juez; y, **v)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario correspondiente. Respecto del debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"⁴.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"⁵. (NFT)

De esta manera, es necesario traer a colación que las entidades administrativas o aquellos privados que ejerzan funciones administrativas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativa bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinente para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso⁸.

Así las cosas, revisado el expediente administrativo, se constató que el procedimiento adelantado por la CRC corresponde al procedimiento reglado en la Resolución CRC 5050 de 2016, cuya consecuencia es la recuperación del código corto, si se verifica que el asignatario incurrió en alguna causal de recuperación. En el marco de esa actuación, **COMCEL S.A.** tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos mediante el radicado 2022811560 del 8 de agosto de 2022.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Sentencia ibidem

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

3.4. DEL TRASLADO A OTRAS ENTIDADES: FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN Y SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

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, 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, esta Comisión en cumplimiento de lo ordenado en el CPACA remitirá la presente resolución, así como el expediente administrativo correspondiente a esa 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 del código corto que se recupera, se presentaron presuntos ataques de phishing contra algunos usuarios del servicio de telefonía móvil, la CRC procederá a remitir la presente Resolución, así como el expediente administrativo correspondiente a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En el mérito de lo anterior,

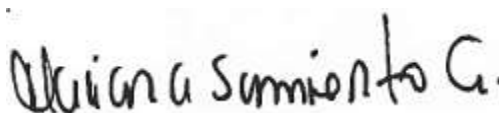
RESUELVE

ARTÍCULO 1. Recuperar el código corto **890332** para la provisión de contenidos y aplicaciones que había sido asignado a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.**, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva.

ARTÍCULO 2. 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 y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 3. Notificar la presente Resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A COMCEL S.A.** 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 procede el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Dada en Bogotá D.C. a los 18 días del mes de septiembre de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relacionamento con Agentes

Radicado: 2023201392, 2022201238, 2022517280, 2022811560, 202252291.

Trámite ID: 3002

Elaborado por: Adriana Barbosa

Revisado por: Beatriz Diaz