

RESOLUCIÓN No. **7864** DE 2025

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7787 de 2025"*

**LA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE RELACIONES
CON GRUPOS DE VALOR DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE
COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere 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, el artículo 6.1.1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el artículo 7 de la Resolución CRC 686 de 2024 y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CRC 7787 del 27 de mayo de 2025, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) resolvió recuperar los códigos cortos **89101** y **894992** que habían sido asignados a **ATENEA MOBILE S.A.S.**, en adelante **ATENEA**, por haberse configurado 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.

La Resolución CRC 7787 de 2025 fue notificada personalmente a **ATENEA** el 27 de mayo del mismo año. Dentro del término establecido para tal fin¹, la sociedad mencionada presentó recurso de reposición en contra del acto administrativo en comento, el cual fue radicado bajo el número 2025812910 de 11 de junio de 2025.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **ATENEA** 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

En su recurso de reposición, **ATENEA** solicita a la CRC que se *"reponga la decisión y elimine la sanción, permitiendo a ATENEA MOBILE S.A.S. conservar su concesión sobre los códigos cortos 91101 y 894992"*(sic)

ATENEA fundamenta su recurso en los siguientes cargos:

- (i) De la violación manifiesta del derecho de defensa y al debido proceso.
- (ii) De la desproporción de la sanción impuesta por la administración.
- (iii) De la manifiesta nulidad del acto administrativo.

Previo a que la CRC se pronuncie sobre los anteriores cargos, es necesario señalar que el recurso de reposición es un medio jurídico a través del cual la parte interesada controvierte las decisiones o actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, en el caso puntual, la decisión de recuperar

¹ El término para presentar el recurso de reposición venció el 11 de junio de 2025.

un código corto, para que el funcionario que dictó la decisión revise nuevamente su contenido y, si lo considera legal y oportuno, lo aclare, modifique o revoque².

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 (...)".*

De esta manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto, la CRC analizará los cargos formulados en este, revisando nuevamente la información que reposa en el expediente.

A continuación, se presentarán los argumentos con los cuales **ATENEA** sustenta cada uno de los cargos de su recurso, seguidos de las consideraciones de la CRC.

(i) DE LA VIOLACIÓN MANIFIESTA DEL DERECHO DE DEFENSA Y AL DEBIDO PROCESO

ATENEA solicita que se reponga la Resolución CRC 7787 de 2025, pues considera que esta contraviene los derechos al debido proceso y la defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, con fundamento en que, en su sentir, **(i)** no existe una relación de causalidad entre el inicio de la actuación, la fase probatoria y la decisión final; y **(ii)** no tuvo oportunidad alguna para defenderse con respecto a los hechos que derivaron en la recuperación DE los códigos cortos **891101** y **894992**.

Al respecto, indica que la CRC inició la actuación administrativa con fundamento en el envío de mensajes a través de los códigos cortos **891101** y **894992**, así como en la supuesta falta de autorización para el envío de mensajes en nombre CLARO y BANCO POPULAR. De igual manera, señala que al momento de adoptar la decisión se apartó de esas consideraciones para de manera arbitraria, concluir que la compañía no cumple con el uso que se le debía dar al código y con el deber de acreditar la autorización por parte de las sociedades antes mencionadas.

En complemento de lo anterior, alega que ha cumplido a cabalidad las obligaciones generales de los asignatarios de recursos de identificación consagradas en el artículo 6.1.1.6.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y con los criterios de uso eficiente de que trata el artículo 6.4.3.1 ibidem.

ATENEA alega que también expuso ante la CRC las acciones adoptadas, como el veto, refuerzo de seguridad y medidas de control implementadas posteriormente, tales como, sistema de protección utilizado *blacklist*, actualización continua de listas de palabras utilizadas en intentos de *phishing* y la restricción del envío de URL, habilitándolas solo para empresas verificadas legalmente. Argumenta que lo anterior demuestra su compromiso con la mitigación de estos incidentes, incluso antes de ser notificada formalmente sobre el procedimiento administrativo.

Adicionalmente, **ATENEA** indica que su intervención en el envío de mensajería por medio de códigos cortos es meramente formal, en el sentido que es quien, a través de su plataforma, brinda la posibilidad a sus clientes de enviar contenido, permitiendo a las empresas realizar envíos de campañas de marketing, mensajes informativos y OTP (One-Time Password). En este sentido aclara que no es el responsable del contenido de estos mensajes.

• CONSIDERACIONES DE LA CRC

Se tiene entonces que **ATENEA** considera que, con la decisión impugnada, la CRC contravino los derechos al debido proceso y la defensa, con fundamento en que **(i)** no existe una relación de causalidad entre el inicio de la actuación, la fase probatoria y la decisión final; y **(ii)** no tuvo oportunidad alguna para defenderse con respecto a los hechos que derivaron en la recuperación de los códigos cortos **891101** y **894992**.

² 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."*

Para analizar lo anterior, sea lo primero poner de presente que los derechos que **ATENEA** considera que se han vulnerado en esta actuación administrativa se encuentran consagrados 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".

Al respecto, la Corte Constitucional ha decantado en reiterada jurisprudencia el alcance del derecho al debido proceso, indicando que este 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"³. 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"

De esta manera, las entidades 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 administrativo 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 pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso⁵.

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 asignado, esto, si se verifica que el asignatario incurrió en alguna causal de recuperación.

En el marco de lo anterior, y como lo reconoce **ATENEA** en su recurso, la CRC inició la presente actuación administrativa mediante radicado de salida 2025508428 del 19 de marzo de 2025, en

³ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ ibidem

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

cuyo numeral II se indicó que las causales de recuperación que presuntamente se configuraban respecto de los códigos cortos **891101** y **894992** eran las consagradas en los numerales **6.4.3.2.1.**, **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.

Así mismo, en el numeral IV del referido documento se indicó que **"En aras de garantizar el debido proceso, la CRC le otorga como plazo máximo quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la comunicación del presente escrito, para que formule sus observaciones, presente o solicite pruebas e informe y acredite el uso que le está dando al código corto 891101 y 894992, y cualquier medida que haya sido adoptada una vez tuvo conocimiento de la situación descrita en los numerales anteriores, así como, un informe detallado de las medidas que haya empleado para prevenir o evitar la comisión de posibles fraudes o conductas delictivas mediante la utilización de este recurso de identificación."** (NFT). Con esta comunicación, además, se remitieron las pruebas que en ese momento obraban en el expediente.

Posteriormente, mediante comunicación radicada bajo el número 2025807552 del 10 de abril de 2025, **ATENEA** se pronunció sobre el inicio de la actuación administrativa.

Finalmente, la CRC expidió la Resolución CRC 7787 de 27 de mayo de 2025, y en la sección 3.4. de esta, se analizó la procedencia de la recuperación de los códigos cortos **891101** y **894992** a la luz de las siguientes causales de recuperación:

"6.4.3.2.1. Cuando el asignatario incumpla alguna de las obligaciones generales definidas en el numeral 6.1.1.6.2. del ARTÍCULO 6.1.1.6. de la SECCIÓN 1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO VI.

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".

En línea con lo anterior, sobre la causal 6.4.3.2.1. precitada, se indicó que la obligación general a cargo de **ATENEA** presuntamente incumplida es la siguiente:

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

(...)

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". (NFT)

Producto de dicho análisis, la CRC concluyó que únicamente se configuró la causal de recuperación consagrada en el numeral 6.4.3.2.8 precitado.

Lo anterior denota que la CRC le ha garantizado a **ATENEA**: (i) ser oída en el trámite de la actuación administrativa en curso y que lo hizo desde el principio de la actuación; (ii) que la actuación ha sido adelantada por la autoridad competente, a saber, la CRC como administrador de los recursos de identificación, de conformidad con lo establecido en los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009; (iii) que se ha seguido el procedimiento establecido en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016, así como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA; (iv) que desde el inicio del trámite, se le permitió solicitar, aportar y controvertir las pruebas necesarias; (v) que la decisión se basó en el análisis de las mismas causales de recuperación que sustentaron el inicio de la actuación administrativa; (vi) que ha podido ejercer su derecho de defensa y contradicción, tanto así que se pronunció en relación con el inicio de la

actuación e impugnó la decisión que resolvió la actuación administrativa. Adicionalmente, el trámite se ha llevado a cabo sin dilaciones y la decisión se notificó conforme lo dispone la Ley.

Así las cosas, no le asiste razón a **ATENEA** al afirmar que no existe una relación de causalidad entre el inicio de la actuación, la fase probatoria y la decisión final; ni al sostener que no tuvo oportunidad alguna para ejercer su derecho a la defensa frente a los hechos que motivaron la recuperación de los códigos cortos **891101** y **894992**. Por el contrario, la CRC ha garantizado de manera integral su derecho al debido proceso, conforme a lo establecido en la ley y la jurisprudencia aplicable.

Adicionalmente, es importante recordar que la decisión de la CRC de recuperar los códigos cortos **891101** y **894992** se basó en el material probatorio que obra en el expediente, donde se constató la configuración de la causal de recuperación consagrada en el numeral **6.4.3.2.8** del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Sobre la causal de recuperación contenida en el numeral 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2. la Resolución CRC 5050 de 2016, esta Comisión sostuvo:

*"En el caso que nos ocupa, según lo informado por **ATENEA**, los códigos cortos asignados a su empresa son habilitados a su cliente INTERCOM SOLUCIONES SAS, quien a su vez tiene un acuerdo comercial con A TODO MOMENTO BUSINESS PROCESS OUTSOURCING SAS, antes ATM SOLUCIONES, empresa que cuenta con un contrato vigente para la prestación de servicios de recuperación de cartera con COMUNICACIÓN CELULAR - COMCEL S.A. (CLARO).*

Ahora bien, de lo que reposa en el expediente, solo se encuentra acreditada, a través de certificaciones, la relación contractual existente entre A TODO MOMENTO BUSINESS PROCESS OUTSOURCING SAS y COMUNICACIÓN CELULAR - COMCEL S.A. Dichas certificaciones no hacen referencia expresa a una autorización para la remisión de SMS mediante los códigos cortos objeto de recuperación, ni permiten identificar con claridad el rol que cumple la sociedad asignataria. Únicamente se deja constancia de la prestación de bienes y servicios.

Aunque la certificación emitida por A TODO MOMENTO BPO indica que "El inconveniente del bloqueo del mensaje se da a partir de usar un link antiguo o no vigente, constituyéndose como SPAM, pero certifico que los mensajes enviados están autorizados dentro del marco legal con nuestro cliente CLARO", dicha afirmación no acredita que se esté haciendo referencia a alguno de los códigos cortos objeto de la actuación, y mucho menos acredita la autorización del contenido remitido por los SMS objeto de queja.

Además, es importante señalar que la prueba documental mencionada no acredita las autorizaciones necesarias para validar el consentimiento de los terceros que aparecen como remitentes de los mensajes de texto objeto de queja por parte de los usuarios.

*De este modo, en el expediente administrativo no obra documento alguno que acredite que **CLARO** y el **BANCO POPULAR** hayan autorizado a **ATENEA**, en su calidad de asignataria del código corto, para la remisión del contenido de los mensajes objeto de queja.*

*Adicionalmente, en el expediente administrativo no obra soporte que acredite que el banco en cuestión haya autorizado a **ATENEA**, como asignataria del código corto 891101, para el envío de mensajes a su nombre, ni respecto del contenido de los mensajes objeto de quejas.*

*Por el contrario, reposa en el expediente la comunicación suscrita por la Jefe de Ciberseguridad del **BANCO POPULAR**, en la que se manifiesta expresamente lo siguiente:*

*"**BANCO POPULAR** declara que no ha autorizado el envío de mensajes de texto en su nombre ni el contenido reportado en los mismos a través del código corto falso 891101. Hemos recibido múltiples quejas y reportes de nuestros clientes sobre mensajes fraudulentos que utilizan nuestra identidad a través de esos códigos cortos falsos para engañar a los destinatarios con enlaces fraudulentos a nuestro portal transaccional. (...)".*

Así, la CRC evidenció la configuración 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, la cual -se reitera- establece que la CRC puede recuperar los códigos cortos *"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"*.

En este contexto, es de recordar que, en el ejercicio de sus funciones, la CRC está sujeta a la regulación de carácter general y abstracta que hubiera expedido cuando los hechos objeto de análisis se enmarquen en los supuestos fácticos descritos en dicha regulación. Actuar en contravía de lo dispuesto en la regulación general implicaría la transgresión 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 aquel⁶.

En consonancia con ello, es claro que la regulación de carácter general y abstracta se expide 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 se 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 y de ninguna manera podría desviarse de los mandatos normativos contenidos en la regulación general.

Por esto, cuando en una actuación administrativa, se presenta ante esta Comisión una pretensión o un argumento contrario a la regulación de carácter general y abstracto, **u omite acreditar la existencia de los supuestos de hecho previstos en esta**, la decisión de carácter particular y concreto que niega su pretensión, no puede en ninguna circunstancia entenderse como violatoria de los fines y principios contenidos en la Ley, pues, lejos de apartarse de ellos, evidentemente los reivindica.

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, es claro que el argumento de vulneración al debido proceso y el derecho de defensa no está llamado a prosperar en el presente caso.

Por otra parte, se tiene que en este cargo **ATENEA** trae a colación las acciones para mitigar el riesgo de fraude y los protocolos de seguridad implementados; así como su calidad del integrador tecnológico, por lo que a continuación, se presentarán las consideraciones de la CRC sobre estos dos aspectos.

Sobre las acciones para mitigar el riesgo y los protocolos de seguridad implementados:

En relación con este punto, es necesario aclarar que la adopción de dichas acciones de seguridad y prevención de fraudes debe darse en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.1.10.7.⁷ de la Resolución CRC 5050 de 2016. Sin embargo, su cumplimiento no exonera al asignatario de la recuperación del recurso de identificación cuando la CRC constate el incumplimiento de una de las obligaciones a su cargo, o la configuración de una de las causales de recuperación. Por esta razón, no es dable en esta oportunidad concluir que con base en las acciones descritas por **ATENEA** en su recurso hay lugar a reponer la decisión de recuperación de los códigos cortos **891101** y **894992**,

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

⁷ "ARTÍCULO 2.1.10.7. PREVENCIÓN DE FRAUDES. Los operadores tienen la obligación de hacer uso de herramientas tecnológicas adecuadas para prevenir que se cometan fraudes al interior de sus redes y debe hacer controles periódicos respecto a la efectividad de estos mecanismos.

Cuando el usuario presente una PQR (petición, queja/reclamo o recurso) que pueda tener relación con un presunto fraude, el operador debe investigar sus causas; y en caso de que determine la no existencia de un fraude, le debe demostrar al usuario las razones por las cuales no procede su PQR (petición, queja/ reclamo o recurso). Sin embargo, si se demuestra que el usuario actuó diligentemente en el uso del servicio contratado, no habrá lugar al cobro de los consumos objeto de reclamación."

pues la descripción de dichas acciones no desvirtúa la configuración de la causal de recuperación consagrada en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2 del Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Sobre la calidad de integrador tecnológico de ATENEA:

ATENEA afirma que es un proveedor de contenidos y aplicaciones (PCA) que opera como integrador tecnológico y que por ello facilita el uso del código corto a través de sus plataformas, permitiendo a las empresas realizar envíos de campañas de marketing, mensajes informativos y OTP (One-Time Password), sin conocer ni involucrarse en la generación o aprobación de su contenido.

Al respecto, es de recordar que el asignatario de los códigos cortos sea este un PCA o Integrador Tecnológico, debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones generales a su cargo y los criterios de uso eficiente de ese recurso de identificación, así como evitar estar inmerso en las causales de recuperación. De esta manera, una vez el integrador tecnológico o PCA es asignatario de códigos cortos asume una serie de obligaciones respecto de ese recurso de identificación, cuyo incumplimiento dará lugar a la recuperación del respectivo recurso.

Así, por ejemplo, es evidente que corresponde al asignatario, indistintamente de la calidad que ostente dentro de la cadena de envío de los mensajes de texto a través del código corto, dar uso al recurso de identificación conforme le fue autorizado y contar con las autorizaciones de los terceros a nombre de los cuales se envían los mensajes de texto a través de los códigos que le hayan sido asignados por la Comisión.

No debe perderse de vista que los códigos cortos no son propiedad del asignatario, sino que son un recurso público y escaso, y como tal, su uso se sujeta a la regulación de carácter general expedida para el efecto. Esa regulación establece que al solicitante se le autoriza su uso bajo la observancia de unas condiciones específicas.

En este sentido, **ATENEA** como asignatario de recursos de identificación, además de proveer la plataforma para el envío de mensajes de texto, debe cumplir con todas las obligaciones derivadas de la asignación del recurso de identificación.

Así las cosas, no le asiste razón a la recurrente al señalar que, por el hecho de ostentar la calidad de integrador tecnológico respecto de los códigos cortos **891101** y **894992** se traslada su responsabilidad a sus clientes que utilizan el código.

Con todo, el cargo propuesto no tiene vocación de prosperar y, en consecuencia, se confirmará la decisión recurrida.

(ii) DE LA DESPROPORCIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR LA ADMINISTRACIÓN

ATENEA señala que las causales que se expresan por parte de la entidad para proceder a recuperar los códigos cortos **891101** y **894992** son inexistentes por lo siguiente:

Asegura **ATENEA** que cumplió con las obligaciones establecidas y le da un uso correcto al código corto.

En cuanto a la legalidad de la "sanción", **ATENEA** argumenta que, aunque la Ley 1341 de 2009 otorga a la CRC la autoridad para regular "*el acceso y uso de las comunicaciones*" (sic), esta debe regirse por los principios de proporcionalidad administrativa. Agrega que la Sentencia "721 de 2015" (sic) de la Corte Constitucional establece que toda sanción debe ser proporcional a la falta cometida, respecto a lo cual insiste en que, si bien hubo una situación potencialmente riesgosa, los mecanismos de prevención funcionaron eficazmente para evitar la conducta fraudulenta, por lo que la sanción impuesta resulta excesiva.

Sustentan su argumento en que la aplicación de la "sanción", que implica la recuperación del código corto, afecta directamente la actividad comercial de la empresa e indica que, aun cuando existió la intención de fraude por parte de un tercero, los filtros de seguridad establecidos impidieron la ejecución de la conducta ilícita, por lo que la "sanción" de la CRC se basa en un supuesto de hecho no comprobado. **ATENEA** argumenta que la sanción es jurídicamente desproporcionada, pues no se ha verificado ningún hecho concreto que amerite tal decisión.

Por lo anterior, **ATENEA** asegura que el acto administrativo que impone la "sanción" carece de fundamentos sólidos según lo estipulado en el artículo 137 del CPACA, que establece que un acto administrativo puede ser anulado si es expedido con infracción de normas, falta de competencia, irregularidades procesales, desconocimiento del derecho de defensa, falsa motivación o desviación de atribuciones.

Con fundamento en lo expuesto, **ATENEA** solicita a la CRC que actúe con proporcionalidad, de conformidad con los principios consagrados en el CPACA, y revoque la Resolución CRC 7787 de 2025.

- **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

ATENEA sostiene que, si la CRC hubiera aplicado el principio de proporcionalidad administrativa, la "sanción" impuesta no habría sido necesaria. En consecuencia, la recuperación del código corto no habría procedido.

En primer lugar, es pertinente señalar que el elemento definitivo que subyace a la esencia del concepto de derecho administrativo sancionador supone la imposición de una medida punitiva que, normalmente, al decir de la Corte Constitucional, se manifiesta en *"la instauración de la multa como sanción prototípica"*⁸. En este contexto, el procedimiento de recuperación de recursos de identificación, para el caso particular, de códigos cortos, no se enmarca en ninguna de las características o estructuras conceptuales que definen la naturaleza de la potestad sancionatoria del Estado.

Ciertamente, las actuaciones de derecho administrativo sancionatorio se constituyen como una de las manifestaciones del *ius puniendi*, es decir, son una expresión de la potestad del Estado cuya finalidad se circunscribe a reprimir, y por lo tanto disuadir, determinados comportamientos que por diversos motivos se consideran contrarios al ordenamiento jurídico⁹. En efecto, solamente se pueden considerar expresiones de derecho sancionador, en este caso de derecho administrativo sancionatorio, aquellas actuaciones administrativas que puedan resultar en la imposición de un castigo particular, es decir, de una medida estatal cuya finalidad se encuentra circunscrita a corregir, reprimir y disuadir el despliegue de conductas reprochables por el ordenamiento.

En este contexto, el procedimiento de recuperación de recursos de identificación, para el caso particular, de códigos cortos, no se enmarca en ninguna de las características o estructuras conceptuales que definen la naturaleza de la potestad sancionatoria del Estado.

Ciertamente, las actuaciones de derecho administrativo sancionatorio se constituyen como una de las manifestaciones del *ius puniendi*, es decir, son una expresión de la potestad del Estado cuya finalidad se circunscribe a reprimir, y por lo tanto disuadir, determinados comportamientos que por diversos motivos se consideran contrarios al ordenamiento jurídico. En efecto, solamente se pueden considerar expresiones de derecho sancionador, en este caso de derecho administrativo sancionatorio, aquellas actuaciones administrativas que puedan resultar en la imposición de un castigo particular, es decir, de una medida estatal cuya finalidad se encuentra circunscrita a corregir, reprimir y disuadir el despliegue de conductas reprochables por el ordenamiento.

En casos como el que nos ocupa, las actuaciones de recuperación de recursos de identificación no tienen como finalidad intrínseca reprimir comportamientos contrarios a derecho. Las actuaciones administrativas para la recuperación de recursos de identificación –en este caso códigos cortos– se enmarcan en el ejercicio de la función de administrar los recursos de identificación, de conformidad con los numerales 12 y 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

En desarrollo de esta función, la CRC, como Administrador de los Recursos de Identificación, tiene el deber de verificar el uso eficiente de los recursos por parte de los asignatarios. En efecto, dado que los recursos de identificación son recursos finitos o escasos, con su regulación y administración se busca promover su aprovechamiento óptimo, en concordancia con el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 y el numeral 6.1.1.2.5. del artículo 6.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Es con este propósito que se adelantan las actuaciones de recuperación de recursos de identificación, por lo que de ninguna manera pueden ser consideradas como el ejercicio de una facultad sancionatoria, como equivocadamente lo afirma **ATENEA**.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-214 de 1994, C-406 de 2004, C-818 de 2005, C-762 de 2009, C-094 de 2021, entre otras.

Así las cosas, dado que las actuaciones de recuperación de recursos de identificación no son actuaciones de derecho administrativo sancionatorio, el procedimiento aplicable no es el reglado en el Capítulo 3 del Título II del CPACA, en sus artículos 47 a 52 (correspondiente al procedimiento administrativo sancionatorio), sino el procedimiento que está contemplado en el Capítulo 1 del Título II del CPACA, en sus artículos 34 a 45, correspondiente al procedimiento administrativo común y principal. En efecto, cuando el artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 refiere que la actuación de recuperación de recursos de identificación tendrá en cuenta lo dispuesto en el CPACA para las actuaciones administrativas, no se refiere a lo dispuesto para las actuaciones sancionatorias, sino a las normas que reglan el procedimiento común y principal, es decir, aquel establecido en los artículos 34 a 45 del CPACA.

Dado lo anterior, para efectos de la actuación de recuperación adelantada por la Comisión, que dio lugar a la Resolución CRC 7787 del 27 de mayo de 2025, la Comisión tuvo en cuenta las normas del procedimiento común y principal. Es por lo que, cuando la Comisión inició la actuación de recuperación, en aplicación del artículo 6.1.1.8.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, sobre el procedimiento de recuperación, se le comunicó a **ATENEA** acerca del inicio del trámite con el fin de garantizar su derecho a la defensa y al debido proceso, tal como se abordó con detalle en las consideraciones del cargo anterior.

En este punto vale destacar que, si bien se otorgó un término de 15 días hábiles para que se pronunciara al respecto y aportara y solicitara las pruebas que pretenda hacer valer, ello no se hizo en aplicación al artículo 47 del CPACA, sino atendiendo lo dispuesto en el artículo 35 del mismo cuerpo normativo en el que ordena que se debe “informar de la iniciación de la actuación para el ejercicio del derecho de defensa”, para lo cual la Comisión fijó el término de 15 días hábiles en cumplimiento de lo establecido en el inciso 3 del artículo 117 del Código General del Proceso según el cual *“a falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con la circunstancias”*.

De lo anterior, es claro que la Comisión aplicó las reglas procedimentales correspondientes para efectos de adelantar la actuación administrativa de recuperación contenidas en el artículo 6.1.1.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en relación con el procedimiento de recuperación en concordancia con lo establecido en el procedimiento administrativo común y principal previsto en los artículos 34 a 45 del CPACA.

En este contexto, tal y como se explicó antes, no es posible afirmar que la recuperación de un código corto en virtud de la configuración de las causales dispuestas en la regulación se pueda calificar como una sanción. Por lo tanto, tampoco es posible afirmar que la decisión de recuperación, en tanto no es una expresión de derecho sancionador, se rija por los principios especiales¹⁰ que caracterizan las actuaciones de esa naturaleza.

En definitiva, las actuaciones administrativas de recuperación de recursos de identificación se enmarcan únicamente en la facultad de administración de estos recursos a cargo de la CRC y no se corresponden con las características esenciales, ya explicadas ampliamente, que definen el derecho sancionador.

Precisado lo anterior, es importante aclarar que, dado el alcance y finalidad del procedimiento de recuperación de códigos cortos, lo que hace la CRC en este tipo de actuaciones es aplicar una consecuencia jurídica establecida en la regulación general, esta es, la recuperación de dicho recurso de identificación, previa verificación de la concurrencia de unos supuestos de hecho igualmente consagrados en dicha regulación, a saber, las causales de recuperación.

En ese sentido, tampoco le asiste razón a **ATENEA** cuando afirma que la decisión de la CRC de recuperar los códigos cortos **891101** y **894992** se basó en un supuesto de hecho no comprobado. Como se expuso en las consideraciones del acto administrativo impugnado y en las consideraciones del primer cargo del recurso, la CRC constató, a partir de las pruebas que obran en el expediente,

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001. *“Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso –régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias– (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta, de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.”*

que **ATENEA** incurrió en la causal de recuperación consagrada en el numeral 6.4.3.2.8 del artículo 6.4.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De acuerdo con lo anterior, la consecuencia jurídica aplicada por la CRC en la decisión recurrida sí se basó en un hecho comprobado y, por lo tanto, tal decisión no es ni desproporcional ni ilegal.

Por otra parte, es de recordar que **ATENEA** aduce que la empresa implementó estrictos mecanismos de seguridad para evitar incidentes como los denunciados en las quejas. Sobre el particular se reitera lo expuesto en la consideración del cargo anterior, en el sentido de indicar que la implementación de estas no exime a los asignatarios del cumplimiento de sus obligaciones ni de la recuperación de los recursos asignados, previa verificación de la configuración de las causales establecidas en la regulación general para tal fin.

Con fundamento en todo lo expuesto, el cargo presentado por la recurrente no está llamado a prosperar.

(iii) DE LA MANIFIESTA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ATENEA sostiene que, si la CRC no acoge los argumentos de su recurso y mantiene la “sanción”, esto conllevaría a la nulidad del acto administrativo por las siguientes razones:

- **Infracción de normas en que debe fundarse el acto administrativo:** **ATENEA** considera que la decisión recurrida contraviene un principio de mayor jerarquía, a saber, el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.
- **Desconocimiento del derecho de defensa:** Afirma que la CRC cambió los fundamentos sobre los que se basó la “sanción”, al supuestamente incluir fundamentos distintos a los considerados durante toda la actuación administrativa.
- **Falsa motivación:** La “sanción” impuesta es desproporcionada y parte de fundamentos erróneos, lo cual, en su sentir, deriva en un error material de hecho.

Con fundamento en dichas consideraciones, **ATENEA** solicita la reposición del acto antes de que la sanción se haga efectiva, evitando así la necesidad de interponer una acción legal que perjudicaría tanto a la CRC como a **ATENEA**.

• **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Ante la advertencia de **ATENEA** sobre la posibilidad de emprender acciones legales si no se repone la decisión y se mantiene la supuesta “sanción”, es necesario precisar —además de lo expuesto en los numerales anteriores— que, como ha quedado demostrado, no se trata de una sanción propiamente dicha, ya que la recuperación de un código corto, fundamentada en la configuración de las causales establecidas en la regulación, no puede considerarse como tal.

Contrario a lo argumentado por **ATENEA**, el acto administrativo mediante el cual se recuperó el recurso ha sido emitido conforme a la normativa vigente y dentro de las facultades legales de la Administración. Así mismo, la motivación del acto se ajusta a criterios objetivos, sin incurrir en arbitrariedad ni vulnerar derechos fundamentales, lo que garantiza su validez y efectividad dentro del marco jurídico aplicable.

Bajo este análisis, este cargo no está llamado a prosperar.

Por todo lo anterior, y dado que no se ha allegado prueba que refute y deje sin efectos 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, esta Comisión ratificará íntegramente lo dispuesto en la Resolución CRC 7787 de 2025.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

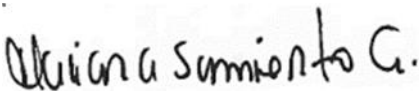
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7787 de 2025.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por **ATENEA MOBILE S.A.S.** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 7787 de 2025, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **ATENEA MOBILE S.A.S.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso.

Dada en Bogotá D.C., a los 25 días del mes de julio de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor

Radicados: 2025801757, 2025802770, 2025805468 y 2025812910
Trámite ID: 3342
Elaborado por: María Eucalia Sepúlveda De La Puente