

RESOLUCIÓN No. **7962** DE 2025

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7868 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 7868 del 29 de julio de 2025, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, (en adelante, **CRC**) resolvió recuperar el código corto **891130**, el cual había sido asignado a **ATENEA MOBILE S.A.S.**¹, (en adelante, **ATENEA**), por haberse configurado la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.8² del artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

La Resolución CRC 7868 de 2025 fue notificada personalmente a **ATENEA** el 29 de julio de 2025. Dentro del término establecido³, **ATENEA** presentó recurso de reposición en contra de esta, el cual fue radicado internamente bajo el número 2025818578 del 13 de agosto de 2025. Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **ATENEA** cumple con lo establecido en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), esta Comisión procederá con su análisis y estudio.

2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

Antes de que esta Comisión se pronuncie sobre los argumentos expuestos por **ATENEA** en su recurso, 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 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 revoque⁴. 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,*

¹ Resolución CRC 5040 del 4 de noviembre de 2016.

² 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.

³ El término para presentar el recurso de reposición vence el 13 de agosto de 2025.

⁴ 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."*

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, se analizarán los cargos formulados en este, revisando nuevamente la información que reposa en el expediente, por lo tanto, a continuación, se presentarán los argumentos expuestos por **ATENEA** y las consideraciones de la **CRC** sobre cada uno de estos.

ATENEA argumentó que la Resolución CRC 7868 de 2025 era nula y, por lo tanto, solicitó a la **CRC** que “reponga la decisión y elimine la sanción, permitiéndole a **ATENEA MOBILE S.A.S.** conservar su concesión sobre el código corto 891130”. Todo lo anterior fundamentado en los siguientes argumentos:

(i) **Violación al debido proceso**

ATENEA argumentó que la decisión de recuperar el código corto violaba de forma manifiesta el derecho al debido proceso y a la defensa. Esto debido a que el acto administrativo que dio inicio al procedimiento para recuperar el código corto estaba fundamentado en asuntos referentes al uso indebido del código corto y al incumplimiento de las obligaciones generales de los asignatarios. En ese sentido, su defensa estuvo enfocada en demostrar que ha cumplido con todas las obligaciones de los asignatarios de recursos de identificación establecidas en el artículo 6.1.1.6.2. y que a pesar de “no contar con la autorización solicitada si cumple con los criterios de uso eficiente establecidos en la norma”. En ese sentido no existía causalidad entre el inicio de la actuación administrativa, la fase probatoria y la decisión final.

Adicionalmente, indicó que por medio de su plataforma brinda la posibilidad a sus clientes de enviar contenido, por lo tanto, no es participe en la redacción de los mensajes de texto y que su plataforma cuenta con solidos sistemas de seguridad, prevención de fraude y spam a través de una barrera automática de bloqueo de mensajes.

Consideraciones de la CRC

ATENEA no puede invocar sus propios errores como fundamento para alegar que esta Comisión violó su derecho al debido proceso y a la defensa. En efecto, mediante el radicado 2025517782 del 12 de junio de 2025, acto administrativo que dio inicio la actuación administrativa para recuperar el código corto **891130**, se dejó claro que de acuerdo con los hechos que habían dado origen a la misma y con base en la información que fue allegada a la **CRC** por **ATENEA** (en su calidad de asignataria del código corto **891130**), era posible que se hubiera configurado la causal de recuperación establecida en el numeral 6.4.3.2.8. del artículo 6.4.3.2. de la Resolución 5050 de 2016.

Asimismo, quedó claro que la mencionada causal establece que la **CRC** podrá recuperar un código corto, cuando a través de este, se envíen mensajes en nombre de terceros que no hayan autorizado expresamente y por escrito su envío y contenido.

Imagen No. 1

II. CAUSALES DE RECUPERACIÓN DEL CÓDIGO CORTO

Teniendo en cuenta los hechos que dieron origen al inicio de la presente actuación administrativa y con base en la información allegada por **ATENEA** en su calidad de asignatario del código corto **891130**, se advierte la posible configuración de la causal de recuperación del numeral 6.4.3.2.8 prevista en el artículo 6.4.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la cual se establece lo siguiente:

"ARTÍCULO. 6.4.3.2. CAUSALES DE RECUPERACION 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:

Continuación: Inicio de actuación administrativa para la recuperación del código corto: 891130

Página 5 de 5

(...)

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.”

Fuente: Expediente⁵

⁵ Rad. No. 2025517782

En ese sentido, no puede atribuirse a esta Comisión responsabilidad alguna respecto a que **ATENEA** haya enfocado su defensa en demostrar el cumplimiento de las obligaciones generales de los asignatarios de los recursos de identificación establecidas en el numeral 6.1.1.6.2. del artículo 6.1.1.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y con los criterios de uso eficiente de los códigos cortos, establecidos en el artículo 6.4.3.1. de la misma resolución en lugar de acreditar que contaba con la autorización expresa y por escrito de la **DIAN** para realizar el envío de mensajes de texto en su nombre desde el código corto **891130**.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

*"De lo antes expuesto, se puede colegir por parte de esta Sala de Subsección que la declaratoria de nulidad del contrato de concesión No. 01 de 2005, se suscitó no solo por la conducta irregular y violatoria del ordenamiento jurídico de la entidad demandada sino también por las actuaciones anómalas de la Unión Temporal, situación que impide efectuar indemnización alguna a la parte demandante, **quien no puede alegar su propia culpa para sacar provecho de la administración pública, pues si así se hiciera se estaría violentando el principio general de derecho "nemo auditur propriam turpitudinem allegans"**."*⁶ Negrilla por fuera del texto.

Sumado a lo anterior, no se puede dejar de lado que, por medio del radicado No. 2025811140 del 22 de mayo de 2025, reconoció no contar con la autorización expresa y por escrito por parte de la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**, (en adelante, **DIAN**), para realizar el envío de mensajes de texto en su nombre desde el código corto **891130**.

Imagen No. 2

REQUERIMIENTOS REALIZADOS Y RESPUESTAS	
PRIMERO	Relación de clientes de ATENEA MOBILE que están remitiendo mensajes de texto a través del código corto 891130.
RESPUESTA:	Los clientes de ATENEA MOBILE S.A.S que se encuentran remitiendo mensajes de texto a través del código 891130 son: BIRD B.V, CUEROS VELEZ S.A.S - COMBUSTIBLES DE COLOMBIA S.A, COLOMBIA RED TELEFONIA IP S.A.S, COLTEFINANCIERA S.A, COMPAÑIA DE FINANCIAMIENTO, CLOUD CITY COLOMBIA S.A.S, MOVILCOM, INTERCOM SOLUCIONES S.A.S - FI TOP POINT LTDA.
SEGUNDO	Información del cliente o clientes de ATENEA o remitente (s) del mensaje de texto SMS al usuario que presentó la queja que se anexa a esta comunicación. Se solicita incluir datos de contacto, razón social y cualquier otra información que resulte relevante sobre su cliente.
RESPUESTA:	Empresa: BIRD B.V CIF: NL850209092801 Correo: ap_americas@messagebird.com Ciudad: Amsterdam Tel: 0031646169877
TERCERO	Autorización expresa y por escrito de quien o quienes hayan remitido el contenido de los mensajes objeto de la queja que se anexa.
RESPUESTA:	El cliente manifiesta no contar con dicha autorización.
CUARTO	
	Acuerdo contractual para autorizar envío de mensajes de texto a través del código corto objeto de queja, en caso de que exista.
RESPUESTA:	El cliente manifiesta no contar con dicho acuerdo.

Fuente: Expediente⁷

Asimismo, y pese a que mediante el radicado No. 2025517782 del 12 de junio de 2025, esta Comisión informó a **ATENEA** que, en su calidad de asignataria del código corto **891130**, debía acreditar que contaba con la autorización expresa de la **DIAN** para realizar el envío de mensajes de texto en su nombre desde el mencionado código corto, **ATENEA** no aportó dicha autorización dentro del trámite correspondiente.

Adicionalmente, mediante el radicado No. 2025818578 del 13 de agosto de 2025, correspondiente al recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 7868 de 2025, **ATENEA** reiteró expresamente que no contaba con la referida autorización.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 70001-23-33-000-2013-00169-01(51720)
⁷ Rad. No. 2025811140

Finalmente, esta Comisión reitera que, independientemente de que **ATENEA** cuente con sistemas sólidos de seguridad o permita que sus clientes accedan a su plataforma y realicen directamente el envío de mensajes de texto sin su intervención en redacción de los mismos, **ATENEA**, en su calidad de asignataria del código corto **891130**, es la responsable de garantizar que desde dicho código corto no se envíen mensajes en nombre de terceros sin contar con su autorización expresa y escrito. Esta situación, se reitera, no fue acreditada dentro de la presente actuación administrativa.

En consecuencia, los argumentos presentados por **ATENEA** tendientes a demostrar que durante el desarrollo de la actuación administrativa fueron violados sus derechos al debido proceso y a la defensa carecen de sustento jurídico y fáctico, razón por la cual no están llamados a prosperar.

(ii) La desproporción de la sanción

En su recurso, **ATENEA** manifestó que "las causales que se expresan por parte de la entidad para proceder a recuperar el código corto 7868 son insuficientes" (SIC) y que era necesario que la **CRC** tuviera en cuenta los mecanismos de seguridad con los que cuenta para evitar y prevenir la comisión de delitos por parte de quienes acceden al servicio que **ATENEA** presta.

Cabe precisar que la referencia al código corto "**7868**" corresponde a un error material de **ATENEA** en el escrito de su recurso, toda vez que el código objeto de la actuación administrativa es el **891130**, al cual deben entenderse dirigidas las manifestaciones efectuadas por la empresa.

En línea con lo anterior, **ATENEA** mencionó que contaba con la certificación ISO27001 y que sus plataformas fueron desarrolladas por la empresa "Net Real Solutions" precisamente por las medidas de seguridad con las que cuenta, y que en los contratos que suscribía con sus clientes estaba incluida la política antifraude.

Concluyó argumentando que la **CRC** debía dar aplicación al principio de proporcionalidad en la sanción administrativa, en los términos de la sentencia 721 de 2015 en la cual se establece que "la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar", puesto que a pesar de haber existido una situación que pudo poner en peligro al consumidor, ejecutó de manera diligente mecanismos para evitar el perfeccionamiento de la conducta y la supresión del riesgo, por lo tanto, "la aplicación de sanción establecida por la CRC es una consecuencia jurídica demasiado gravosa para ser atribuida argumentando una falta de autorización para el envío de mensajes bajo el código, cuando en el proceso ya se ha argumentado el carácter de la intervención de atenea en el envío de mensajes".

Consideraciones de la CRC

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por **ATENEA**, resulta necesario realizar algunas aclaraciones sobre el proceso que adelanta esta Comisión para recuperar códigos cortos y las razones por las cuales este proceso no es un proceso administrativo sancionatorio y que precisamente por esto, la recuperación de un código corto no es una sanción.

Es importante tener presente que 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 jurídico⁸. En ese sentido, la finalidad principal de los procesos sancionatorios es reprimir aquellos comportamientos que son contrarios a derecho, precisamente para evitar la realización de estos comportamientos, que por diversos motivos se consideran contrarios al ordenamiento jurídico. Solo 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. De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, este castigo por lo general consiste en una multa,⁹ la cual claramente tiene un componente pecuniario. Contrario a lo anterior, las actuaciones de recuperación de recursos de identificación (entre ellos los códigos cortos) no buscan reprimir comportamientos contrarios a derecho, y por lo tanto no buscan impartir sanciones o imponer multas.

⁸ 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.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001.

Las actuaciones de recuperación de recursos de identificación hacen parte de las funciones de la **CRC** pues es la entidad encargada de administrarlos. Esta administración es necesaria debido a que son recursos escasos cuya utilización está regulada, y porque además una vez son recuperados, podrán ser asignados a otro asignatario para su uso. Por lo tanto, la finalidad del proceso adelantado por la **CRC** encaminado a recuperar los recursos de identificación es propender por el uso óptimo y eficiente de los mismos, y verificar que estos sean utilizados por su asignatario de acuerdo con lo estipulado en la regulación. Ahora bien, si dentro de esa verificación se logra evidenciar que los mismos no están siendo utilizados de la forma en la que establece la regulación, se procederá únicamente con su recuperación, situación que no puede ser considerada como una sanción que además puede ser graduada.

Así las cosas y en relación con las causales de recuperación de códigos cortos, se debe tener presente que el incumplimiento de lo establecido en estas hace que su aplicación opere de plano, es decir, las causales operan una vez resulta probado el supuesto que cada una de ellas regula, cuya consecuencia, es decir, la recuperación del código corto está establecida en la regulación, por lo tanto, no pueden ser graduadas ni proporcionadas. En esa medida, la decisión adoptada no tiene naturaleza sancionatoria, sino administrativa y correctiva, orientada a preservar el uso adecuado y eficiente de un recurso público y escaso. Por ello, no resulta aplicable el principio de proporcionalidad previsto para sanciones, pues la consecuencia jurídica de la causal —la recuperación del código corto— opera de pleno derecho una vez se verifica el hecho objetivo de su configuración.

Teniendo en cuenta lo anterior, los argumentos presentados por **ATENEA** no tienen ningún sustento jurídico y fáctico, y por lo tanto no están llamados a prosperar.

Finalmente, esta Comisión advierte que, aunque **ATENEA** calificó la Resolución CRC 7868 de 2025 como “nula”, los argumentos que sustentan dicha afirmación se circunscriben a los mismos planteamientos ya analizados en este recurso, relacionados con la supuesta vulneración del debido proceso y la desproporción de la medida. En consecuencia, al no configurarse ninguno de los vicios que, conforme al artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, darían lugar a la nulidad de un acto administrativo, no resulta procedente declarar la nulidad de la decisión recurrida.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

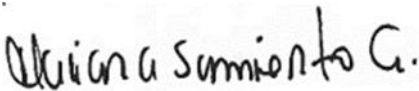
ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de reposición presentado por **ATENEA MOBILE S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7868 de 2025.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por **ATENEA MOBILE S.A.S.** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 7868 de 2025, por las razones expuestas en la parte motiva 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 09 días del mes de octubre de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO
Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor