

RESOLUCIÓN No. **7844** DE 2025

*«Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, en contra de la Resolución CRC 7726 de 2025»*

**LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES
DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las que le confiere el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución CRC 7726 del 9 de abril de 2025, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se pronunció sobre una solicitud de solución de controversias presentada por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**, en adelante **ETB**, en contra de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, en adelante **UNE**, con el fin de que se reconociera que la remuneración a la que tiene derecho **UNE**, en el marco de la ejecución del Contrato No. EPM CT-2021-000766 / ETB 4600018731, suscrito entre **ETB** y EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P., en adelante EPM, con ocasión de la utilización por parte de **ETB** de la infraestructura cuyo usufructo es compartido entre **UNE** y EPM, debe liquidarse, cobrarse y pagarse en función de la tarifa contemplada en la regulación para el uso de infraestructura eléctrica.

El 9 de abril de 2025, la Resolución CRC 7726 de 2025 fue notificada personalmente, por medios electrónicos, a **ETB** y a **UNE**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Mediante escritos del 25 de abril de 2025, identificados con radicados 2025808634 y 2025808633, **ETB** interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRC 7726. Por su parte, mediante escrito del 25 de abril de 2025, identificado con radicado 2025808630, **UNE** interpuso recurso de reposición en contra del citado acto administrativo.

Teniendo en cuenta que los recursos de reposición interpuestos por **ETB** y **UNE** cumplen con los requisitos dispuestos en los artículos 76 y 77 del CPACA, esta Comisión deberá admitirlos a fin de proceder con su estudio de fondo.

Dado que con su recurso **ETB** presentó pruebas documentales, mediante radicado 2025515352 del 21 de mayo de 2025, la CRC dio traslado a **UNE** de las mismas, en virtud del artículo 79 del CPACA, con el fin de que, si lo estimaba pertinente, se pronunciara sobre su contenido dentro de los cinco días siguientes.

Mediante escrito del 23 de mayo de 2025, con radicado 2025811231, **UNE** se pronunció de manera general, con la intención de controvertir el recurso de reposición presentado por **ETB**.

Finalmente, dado que en el presente trámite se está ante la interposición de recursos de reposición en contra del acto administrativo que resolvió un conflicto surgido entre **ETB** y **UNE**,

asunto que debe resolverse por vía de un acto administrativo de carácter particular y concreto, la CRC no debe informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre esta actuación, pues se configura una de las excepciones a dicho deber, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015.

2. SOBRE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ETB

Revisado el recurso de reposición interpuesto por **ETB**, se tiene que su contenido se dirige a cuestionar el alcance temporal de la solicitud de controversias inicialmente presentada por dicha sociedad. A continuación, se sintetizarán los argumentos presentados por **ETB** al respecto y las consideraciones de la CRC.

2.1. Alcance temporal de la solicitud inicial de ETB

El recurrente sostiene que la Comisión erró al afirmar que su solicitud se circunscribía exclusivamente a un periodo específico, concretamente a partir de mayo de 2023. Afirma que si bien la CRC reconoció que desde esa fecha **ETB** tiene derecho a remunerar a **UNE** por el uso de infraestructura eléctrica, conforme al contrato No. 4600015984 de 2016, dicha interpretación no refleja el contenido real de la petición.

La empresa aclara que su solicitud fue de carácter general y no se delimitó a un periodo específico. En su parecer, el objetivo de la misma fue establecer el régimen de remuneración aplicable al uso de la infraestructura eléctrica, en el marco del contrato vigente entre las partes. En ningún momento se indicó que la controversia iniciara el 1º de mayo de 2023, ni se planteó una fecha de inicio para el reconocimiento del derecho a remuneración. Por tanto, **ETB** solicita que se corrija esta interpretación, dado que restringe injustificadamente el alcance de su petición.

ETB argumenta que el régimen regulatorio aplicable no depende de la fecha de facturación ni del contrato entre las partes, sino de la naturaleza de la infraestructura utilizada. En este sentido, sostiene que la infraestructura en cuestión es de carácter eléctrico, por lo que debe aplicarse la regulación expedida por la CRC desde el año 2020, particularmente la contenida en la Resolución CRC 5890 de 2020. Esta interpretación, añade, ha sido confirmada en varias ocasiones por la CRC, como lo demuestra el concepto 512516 de 2022.

ETB enfatiza que, aunque inicialmente existía un acuerdo de voluntades con **UNE**, este fue superado por la regulación vigente, la cual tiene carácter de norma de orden público económico. En consecuencia, dice, el derecho a remunerar el uso de la infraestructura eléctrica no nace en mayo de 2023, sino desde la entrada en vigor de la regulación aplicable, es decir, desde 2020.

Con base en lo anterior, **ETB** solicita que se reconozca que su derecho a remunerar el uso de la infraestructura eléctrica conforme al régimen regulatorio vigente no se limita al periodo posterior a mayo de 2023, sino que debe aplicarse desde la expedición de la Resolución CRC 5890 de 2020. En su opinión, esta interpretación implica una modificación sustancial de la decisión adoptada por la CRC, ampliando el periodo de aplicación del régimen regulatorio conforme a la naturaleza de la infraestructura involucrada.

Así las cosas, el recurrente solicita modificar el artículo 1 de la Resolución CRC 7726 de 2025 con el fin de que se reconozca que **ETB** tiene derecho a remunerar a **UNE** conforme a la regulación aplicable desde la Resolución CRC 5890 de 2020, y no únicamente desde mayo de 2023. De manera subsidiaria, en caso de que no se acepte la petición principal, se solicita que se reconozca el derecho de remuneración desde enero de 2022, con base en lo establecido en las resoluciones CRC 5890 de 2020 y CRC 7120 de 2023.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Es del caso recordar que, al delimitar el asunto en controversia en el acto recurrido, luego de aclarar cuál es el sustento contractual de la relación de compartición de infraestructura surgida entre **UNE** y **ETB** sobre la cual versa la solicitud de solución de controversias planteada por

este último¹, la Comisión entró a identificar el periodo frente al que debía pronunciarse. Para tal fin y en virtud de esa misma solicitud, la CRC indicó que «la divergencia surge respecto de los periodos facturados por **UNE**», después de lo cual expresó que la primera de las facturas aportadas por **ETB** «es del 17 de mayo de 2023 y tiene como propósito cobrar el arrendamiento de infraestructura para el mes de mayo de 2023, con fecha límite de pago del 16 de junio de 2023». En atención a lo descrito, la Comisión advirtió «que el análisis sobre el asunto en controversia se [debe] realizar [...] a partir del citado mes de mayo de 2023, por ser el momento a partir del cual se realiza la petición por **ETB**».

Lo descrito condujo a que la CRC planteara el asunto en controversia en los siguientes términos:

«[E]n la presente actuación le corresponde a la CRC determinar si en el marco de la relación de compartición de infraestructura surgida entre **ETB** y **UNE**, hay lugar o no a que, desde mayo de 2023, se reconozca que los valores de remuneración que sean aplicados para la infraestructura ubicada en el Valle de Aburrá, sean los establecidos en la regulación general para la infraestructura destinada al suministro del servicio de energía eléctrica susceptible de ser compartida para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones».

Tal y como explicó la Comisión en el acto recurrido, la delimitación del asunto en controversia en la forma como fue efectuada, tiene como fundamento el deber a cargo de este regulador consistente en resolver de fondo y con suficiencia las peticiones que materialmente se le plantean. Ello en la medida en que, como ha expresado la Corte Constitucional:

«[L]a garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que [esté] dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto [...]»².

De acuerdo con la Corte, la respuesta a una petición debe ser, entre otras cosas, de fondo, esto es, «que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición [...]»³, y suficiente «porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario [...]»⁴.

ETB argumenta en su recurso que su solicitud inicial refería a un periodo más amplio por lo que, en su criterio, para desatar la presente controversia la CRC debía estudiar no solamente la aplicabilidad de la Resolución CRC 7120 de 2023 –que entró a regir en mayo de 2023–, sino que también debía realizarse el respectivo análisis frente a la Resolución CRC 5890 de 2020⁵.

Pues bien, esta Comisión observa que, en su escrito de solución de controversias inicial, **ETB** no hizo referencia explícita al periodo respecto del cual la Comisión debía pronunciarse a efectos de determinar la regulación aplicable en su relación de compartición de infraestructura con **UNE**. La sociedad recurrente tampoco expresó que la controversia con **UNE** se diera en vigencia de la Resolución CRC 5890 de 2020 y ni siquiera la mencionó como un fundamento normativo de su petición. Contrario a ello, lo cierto es que las pruebas que **ETB** aportó y a las que hizo mención en su solicitud de solución de controversias, daban cuenta de que los periodos facturados por **UNE** y que por ende dieron lugar a la divergencia, iniciaron en mayo de 2023.

En efecto, **ETB** aportó las facturas número BSPU3010142, BSPU3010858, BSPU3011287, BSPU3011715, BSPU3012185, BSPU3012554, BSPU3012955, BSPU3013553, BSPU3013812, BSPU3014145, BSPU3014521, BSPU3014960, BSPU3015303, BSPU3015668, expedidas por **UNE** por la compartición de infraestructura desde mayo de 2023 y hasta agosto de 2024.

¹ Ello en la medida en que, en su escrito de solución de controversias, **ETB** sostuvo erradamente que el sustento contractual de la relación con **UNE** correspondía a un contrato celebrado con EPM.

² Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 2013.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2023.

⁴ Ibidem.

⁵ «Por medio de la cual se da cumplimiento a lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, se modifican algunas condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura del sector de energía eléctrica en el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones contenidas en el Capítulo 11 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones».

Asimismo, en la sección que denominó «FUNDAMENTOS FÁCTICOS», consignada en su solicitud de solución de controversias, **ETB** relató que el conflicto tuvo origen en las diferencias que surgieron con **UNE** por cuenta de la facturación realizada por esta última, y agregó que estas divergencias se dieron en la reunión coordinadora del contrato celebrada en septiembre de 2023:

«5.1.7. Una vez UNE empezó a facturar, la remuneración se empezó a cobrar en función de lo consagrado en la regulación respecto a la infraestructura de telecomunicaciones, no de infraestructura eléctrica.

5.1.8. Ante este cobro, ETB manifestó a UNE su desacuerdo en la medida en que la remuneración debía liquidarse, cobrarse y pagarse en función de lo consagrado en la regulación respecto a la remuneración por el uso de infraestructura eléctrica, no de telecomunicaciones, de manera que ETB empezó a pagar el 50% pactado en favor de UNE liquidando la remuneración conforme con las normas contenidas en la regulación respecto a la infraestructura eléctrica.

5.1.9. Estas diferencias fueron revisadas por las partes en sesión celebrada el 13 de septiembre de 2023 de la Comisión Coordinadora del Contrato del negocio jurídico No. 4600015984. Si bien en dicha sesión se estaba analizando la ejecución de dicha relación jurídica, las partes discutieron la forma en que se debía remunerar el 50% de la infraestructura cuyo usufructo fue compartido con EPM conforme con lo pactado en el Contrato No. EPM CT-2021-000766 / ETB 4600018731, sesión en la que se indicó lo siguiente [...]» (SFT).

Es claro, entonces, que la delimitación efectuada por la CRC a efectos de fijar el periodo sobre el cual versaba la controversia –desde mayo de 2023–, estuvo fundamentada tanto en la descripción fáctica llevada a cabo por **ETB** en su solicitud, como en las pruebas inicialmente aportadas por dicho proveedor. El análisis sistemático del escrito inicial y de las pruebas allegadas de ninguna manera daban cuenta de que las divergencias se dieron antes de 2022 y, de hecho, permitían concluir que estas surgieron una vez se emitieron las respectivas facturas.

Como la primera factura aportada refería a la compartición prestada en mayo de 2023, resulta a todas luces razonable que fuera a partir de dicho mes –y no desde antes– que la Comisión realizara el respectivo análisis con el objetivo de solucionar la controversia puesta a su consideración.

No se trata de una delimitación caprichosa o carente de fundamento, además, en la medida que **ETB** ni siquiera hizo referencia expresa a que el conflicto hubiera surgido respecto de la interpretación que las partes tenían sobre el contenido de la Resolución CRC 5890 de 2020. De ahí que no quepa duda en cuanto a que la Comisión resolvió adecuadamente el derecho de petición presentado por **ETB**, como quiera que dio una respuesta de fondo y motivada a su petición inicial, acorde con lo expresado por dicho proveedor y con las pruebas aportadas.

Lo expuesto es aún más evidente si se considera que ahora, con su recurso de reposición, **ETB** aporta facturas correspondientes a los meses de enero de 2022 a marzo de 2025. Si **ETB** consideraba que la divergencia surgió con anterioridad a mayo de 2023, entonces así debió explicitarlo en su solicitud inicial y, adicionalmente, debió aportar también las facturas que ahora persigue hacer valer en sede de reposición.

No resulta de recibo para esta Comisión que en la presente etapa **ETB** pretenda –en contravía de su solicitud de controversias inicialmente presentada y de las pruebas con las que acompañó dicho escrito– ampliar el alcance inicial que la misma sociedad buscó darle al conflicto, pues de aceptarse tal postura se transgrediría el principio de congruencia que debe ser observado al momento de proferir una decisión administrativa, así como el debido proceso en tanto garantía en favor de **UNE**.

En relación con la forma como se articula la garantía del derecho de petición, el principio de congruencia y el debido proceso en actuaciones administrativas, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

«De acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo contenidas en el CPACA, el principio de congruencia tiene una doble naturaleza: de un lado, tanto en lo que tiene que ver con la primera fase del procedimiento administrativo, como en lo atinente a los recursos administrativos previstos por la ley, constituye **una garantía del derecho de petición**, que apunta a asegurar que la decisión administrativa dé respuesta efectiva a todas las cuestiones que fueron planteadas a la Administración, de forma que no quede ninguna sin resolver⁶. Tal es el sentido que adopta este principio de acuerdo con lo previsto por los artículos 42 párr. 2º y 80 párr. 2º del CPACA. Con arreglo al primero de estos preceptos, además de precedida de una oportunidad para que los interesados expresen sus opiniones y motivada en los informes y pruebas disponibles, la decisión administrativa “resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y los terceros”. Conforme a la segunda disposición aludida, la decisión que desata un recurso “resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”. De otro lado, y ya únicamente en sede de la segunda instancia del procedimiento administrativo (consecuencia de la impugnación de lo definido por la autoridad que resolvió originalmente el asunto), el principio de congruencia representa **una garantía del debido proceso**, en tanto busca enmarcar la competencia de la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo con el fin de prevenir su arbitrariedad en lo que decide y la vulneración del derecho de defensa de quien incoó la correspondiente reclamación. En términos de la jurisprudencia constitucional, *“el administrado puede, al interponer los recursos administrativos, solicitar la aclaración, modificación o revocatoria de un acto, estando la Administración obligada a dar respuesta en los términos en que el recurrente formula el recurso, sin que le sea posible decidir más allá o por fuera de lo pedido, ya que se estaría actuando en contravía del principio de la congruencia”*^{7»}⁸.

Posteriormente, en la misma providencia, el Consejo de Estado expresó lo que a continuación se transcribe:

«Recuerda la Sala que la garantía del debido proceso envuelve elementos esenciales como el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, así como el derecho a solicitar, aportar y controvertir pruebas⁹. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“[l]a efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra (CP, art. 29), pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que “ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público”*^{10/11}.

Toda vez que la garantía de congruencia entre lo pedido o recurrido por el administrado y lo resuelto por la Administración apunta, en últimas, a reforzar estos derechos en el ámbito de los procedimientos administrativos, su desconocimiento atenta contra el artículo 29 Constitución, pues solo en la medida en que la autoridad que resuelve un recurso administrativo sea respetuosa de los marcos señalados por el recurrente o con aquello que ha sido previamente debatido en el trámite, estos derechos tendrán condiciones de efectividad real. En consecuencia, la lesión del referido principio de congruencia vulnera contra estos derechos y, por contera, vicia la validez de los actos así proferidos¹².

El principio de congruencia, visto así, es una garantía del derecho de petición en la medida en que la autoridad administrativa debe resolver todos y cada uno de los puntos oportunamente

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2001, Rad. No. 25000-23-24-000-1997-9567-01(6647). C.P.: Manuel Santiago Urueta Ayola.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-033 de 2002.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 2 de marzo de 2017, rad. 11001-03-24-000-2015-00310-00.

⁹ Cfr. entre otras, las sentencias C-980 de 2010, C-598 de 2011 o C-034 de 2014 de la Corte Constitucional.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-165 de 2001.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-1341 de 2001.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 2 de marzo de 2017, rad. 11001-03-24-000-2015-00310-00.

planteados por quienes son parte de una actuación administrativa, para lo cual debe hacer un análisis de lo efectivamente pedido y acreditado. A su vez, tal principio se refleja como una garantía reforzada del debido proceso, al tenerse en cuenta que no puede la Administración definir una actuación administrativa por fuera del marco fáctico y jurídico delimitado por las partes, si tal proceder trae consigo la afectación de los derechos que a las partes asisten, cuando concurren ante aquella.

Fue en virtud del principio de congruencia que la CRC pudo, al estudiar sistemáticamente el escrito de **ETB** y las pruebas que lo acompañaron, delimitar el asunto en controversia sin que haya lugar a que ahora la Comisión extienda el ámbito de su pronunciamiento a asuntos no puestos de presente ni acreditados por dicha sociedad en la etapa que correspondía hacerlo, so pena de contrariar el derecho al debido proceso de **UNE**. En otras palabras, en virtud de los principios en cita, no resulta ajustado a derecho que **ETB** pretenda que, en la presente etapa, la Comisión resuelva la controversia ampliando su alcance temporal, con base en solicitudes no plasmadas expresamente en el escrito que dio inicio a la misma y en atención a nuevas pruebas –no aportadas oportunamente con el escrito en cita–, que dan cuenta de hechos nuevos a los que, reitérese, tampoco hizo referencia **ETB** sino hasta el recurso de reposición.

Ahora bien, es de mencionar que **ETB** sostiene que la aplicabilidad del régimen regulatorio previsto para la compartición de infraestructura que puede ser utilizada para la prestación de servicios telecomunicaciones no depende de la fecha de facturación o de lo contractualmente pactado, sino de la naturaleza de la infraestructura utilizada –y la regulación de carácter general en vigor–. No obstante, tal aproximación en sí misma no apareja que la CRC pueda, al resolver su recurso de reposición, ampliar la temporalidad del análisis que **ETB** propuso en su escrito de solución de controversias. Esta es, entonces, una afirmación en la que se confunde el momento con el que surge una divergencia susceptible de ser desatada por la Comisión, con la forma en la que debe ser analizada una petición a efectos de que sea resuelta en ejercicio de la función de solución de controversias.

Es verdad, como sostiene **ETB** en su recurso, que la CRC en otros casos¹³ ha reconocido que cierta infraestructura debe ser remunerada conforme con lo previsto en la Resolución CRC 5890 de 2020, en atención a la destinación que ha tenido la misma. Sin embargo, tal afirmación no tiene la vocación de alterar la decisión recurrida debido a que la misma pasa por alto que la razón para negar la pretensión de **ETB** esbozada en su recurso obedece a un asunto procesal que, como se vio, no es menor, y es que **ETB** no planteó oportunamente que el conflicto versara también sobre la aplicabilidad de la Resolución CRC 5890 de 2020. Contrario a ello, insístase, **ETB** sí puso de presente y aportó pruebas que daban cuenta de que la controversia surgió por la facturación de **UNE** que se dio desde mayo de 2023.

Por último, vale aclarar que con la decisión plasmada en el acto recurrido la CRC no está negando que **ETB** tenga derecho a remunerar la infraestructura en análisis conforme con lo establecido en la Resolución CRC 5890 de 2020, como lo sugiere dicho proveedor al afirmar que el reconocimiento de la regulación aplicable al caso no se limita al periodo posterior a mayo de 2023, sino que debe reconocerse desde la expedición de la Resolución CRC 5890 de 2020. Lo que realmente sucede es que, por las razones previamente plasmadas en esta sección, la CRC no puede pronunciarse de fondo sobre la petición que **ETB** solo vino a formular en sede de recurso de reposición.

En virtud de lo expuesto, el cargo formulado por **ETB** no está llamado a prosperar.

3. SOBRE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR UNE

En su recurso de reposición, **UNE** solicita que:

«4.1. La Resolución CRC 7726 de 2025 sea anulada por estarse configurando por parte de la CRC una **usurpación de la competencia de la CREG**, y el desconocimiento del principio de legalidad, debido a que la CRC no tiene competencia legal para calificar una infraestructura como eléctrica ni para decidir sobre la aplicación del régimen tarifario correspondiente a dicho sector. Al hacerlo

¹³ Resolución CRC 6959 de 2022, confirmada por la Resolución CRC 7074 de 2023; y Resolución CRC 7184 de 2023, confirmada por la Resolución CRC 7245 de 2023.

en la Resolución 7726 de 2025, la CRC incurre en una extralimitación de funciones que afecta la legalidad y validez del acto administrativo, por lo que debe anularse.

4.2 Revocar la Resolución CRC 7726 de 2025, en tanto, las consideraciones de la revisión fáctica de la CRC, como es el caso de que la infraestructura objeto de conflicto, fue construida para la prestación de los servicios de energía eléctrica, no está probado, ni hay evidencia de que sea así, por tanto, siendo este un juicio subjetivo, hace que la decisión sea ilegal; por tanto debe ser revocada integralmente, además de no poder controvertirse un juicio subjetivo, se está violando el derecho a la defensa y el debido proceso, en desmedro de UNE TELECOMUNICACIONES S.A.

4.3 Subsidiariamente, que se revoque la Resolución CRC No. 7726 de 2025 por incurrir en violación al principio de confianza legítima y en aplicación retroactiva improcedente de una norma reglamentaria, afectando gravemente derechos adquiridos y la seguridad jurídica de UNE EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

4.4 Subsidiariamente, se ordene la aplicación prospectiva de la Resolución CRC 7120 de 2023, excluyendo su aplicación a los contratos suscritos con anterioridad, como el contrato No. 4600015984 de 2016, y se reconozca la validez de los acuerdos contractuales celebrados bajo el marco normativo anterior, en aras del respeto por la autonomía contractual, el equilibrio económico de los contratos y la buena fe».

UNE sustenta su recurso en tres cargos, los cuales se sintetizarán a continuación, acompañados de las consideraciones de la CRC.

3.1. Primer cargo: Extralimitación de competencias de la CRC

UNE argumenta que la CRC excedió sus funciones al calificar como «eléctrica» una infraestructura compartida con EPM. En su opinión, ello corresponde, según el marco normativo vigente, exclusivamente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

La sociedad recurrente afirma que la CRC basó su decisión en criterios como **(i)** el origen y destino de la infraestructura sin que ello estuviera probado; **(ii)** la titularidad de la nuda propiedad a cargo de EPM, empresa que presta servicios eléctricos; y **(iii)** la ausencia de operación de telecomunicaciones por parte de EPM, lo que refuerza que este es un agente del sector eléctrico.

Explica que en el acto recurrido la Comisión sostuvo que la infraestructura analizada debe ser considerada como de energía eléctrica a la luz del artículo 4.10.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en la medida en que «prevalece el criterio de titularidad del propietario». Ello en su sentir implica que si bien la Comisión «no se declara explícitamente competente para definir qué es infraestructura eléctrica, interpreta los hechos sin estar ciertamente probados, y la normativa vigente para concluir que el caso que está resolviendo, a través del acto recurrido, es decir, la naturaleza de la infraestructura y la remuneración que es aplicable es eléctrica [...]».

UNE expresa que la CRC partió del hecho de que la infraestructura fue construida por EPM, pero dejó de lado sin más que «UNE era una unidad de negocio de EPM y el tendido de estas redes no estaba destinada exclusivamente para el servicio de energía, y por el contrario, fue extendida y utilizada también y sin exclusión para prestar servicios de telecomunicaciones».

Reitera que en la medida en que la CREG es la competente para definir qué se entiende por infraestructura eléctrica, la CRC carece de competencia para determinar la naturaleza eléctrica de una infraestructura, pues su función se limita a «**regular** aspectos propios de la compartición de infraestructura desde el ámbito de los servicios de telecomunicaciones» (NPT).

UNE alega que la supuesta interpretación de la CRC constituye una definición sobre el carácter sectorial de la infraestructura, con lo cual se desconoce que en la Resolución CREG 063 de 2013 se definió qué debe entenderse por infraestructura eléctrica susceptible de compartición.

La usurpación de funciones que en criterio de **UNE** se genera con el acto recurrido, implica que la CRC asuma de manera implícita funciones regulatorias «o quizá “reglamentarias” de la CREG, al decidir sobre qué tarifa resulta aplicable, basándose en un juicio técnico y legal que le está vedado».

Todo lo descrito hace que, para **UNE**, el acto recurrido deba ser «anulado por configurarse una **presunta usurpación de competencia de la CREG** y un desconocimiento del principio de legalidad» (NPT).

CONSIDERACIONES DE LA CRC

En la medida en que **UNE** disputa la competencia que tiene la CRC para adoptar la decisión contenida en el acto recurrido, se hace necesario recordar que, por cuenta de lo establecido en el segundo inciso del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, le corresponde a la CRC, como órgano regulador, «promover la competencia en los mercados, [...] regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios», con el objetivo de que la prestación del servicio de telecomunicaciones «sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad [...]». Para tal efecto, continúa la disposición en cita, la regulación de la CRC ha de promover «la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red», a fin de estimular la construcción de un mercado competitivo, acorde con los principios orientadores definidos en el artículo 2º de la Ley 1341 de 2009, modificado y adicionado en algunos apartes por el artículo 3º de la Ley 1978 de 2019.

Consistente con lo anterior, el legislador también estableció en cabeza de la CRC, por vía del numeral 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la competencia exclusiva de «[d]efinir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, bajo un esquema de costos eficientes [...]» (SFT).

Así mismo, por medio del numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, se fijó como competencia de la CRC la de:

«Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión sí como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias».

Se extrae de las disposiciones descritas que la CRC es competente para expedir regulación de carácter general y particular con el objetivo de definir las condiciones bajo las cuales se puede utilizar la infraestructura y redes de otros servicios a efectos de que esta sirva a la prestación de servicios de telecomunicaciones.

La referida normativa sirvió como fundamento para la expedición de la Resolución CRC 7120 de 2023 por medio de la cual se modificó el CAPÍTULO 10 de la SECCIÓN 1 del TÍTULO IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se definió un régimen normativo unificado a efectos de regular, en los términos del artículo 4.10.1.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado precisamente por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, las «condiciones de acceso, uso y remuneración de los postes y canalizaciones de todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así como de los elementos pertenecientes a las infraestructuras y redes de otros servicios susceptibles de ser compartidas para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones que hayan sido catalogadas como elegibles [...]» (SFT).

Destáquese, entonces, que el régimen normativo adoptado por la CRC en ejercicio de las funciones legales previamente enunciadas, tiene como propósito definir condiciones regulatorias para el acceso de cualquier elemento –con independencia de que pertenezca a una red de telecomunicaciones, al sector de distribución y transmisión de energía eléctrica, al sector de transporte masivo, al sector de red vial de carreteras o al sector de mobiliario urbano¹⁴– susceptible de ser compartido para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Debe destacarse, de otra parte, que acorde con lo establecido en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC ostenta la competencia para efectos de «[r]esolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora (...)» (SFT).

Bajo este panorama, se evidencia que la función de solución de controversias debe darse en el marco de las competencias de la CRC, es decir, como parte de las funciones de regulación a su cargo. Esto trae de suyo que la función de solución de controversias esté alineada con los fines propios de la regulación en tanto es una manifestación del principio de intervención estatal en la economía. De este modo, esta función también caracteriza una modalidad específica de regulación de carácter imperativo que versa:

«[S]obre distintos aspectos de la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con el marco normativo fijado por la misma ley [...], y persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, los cuales son fines constitucionalmente legítimos, e igualmente en términos generales la regulación es una medida adecuada para conseguir tales fines»¹⁵.

En relación con tal aspecto, la Corte Constitucional tuvo ocasión de precisar lo siguiente:

«[...] [L]a facultad de la CRC de expedir regulaciones es una facultad de intervención estatal en la economía, y las regulaciones expedidas son a su vez un instrumento de intervención estatal. La misma Ley 1341 de 2009 señala cuales son las finalidades que debe perseguir tal regulación, en primer lugar aquellas relacionadas con las funciones encargadas a la CRC: promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad (inciso primero del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009), y en segundo lugar procurar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente ley (inciso segundo de la misma disposición). Adicionalmente los artículos 2 y 4 del mismo cuerpo normativo definen los principios orientadores de la ley y los fines de la intervención estatal en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. E igualmente distintos numerales del artículo 22 demandado hacen referencia a la materia sobre la cual versa la regulación expedida por la CRC»¹⁶.

De la revisión normativa antes mencionada, se tiene que el ordenamiento jurídico atribuyó a la CRC las competencias necesarias para expedir no solamente la regulación bajo la cual se deben regir las relaciones de acceso, uso e interconexión, sino también aquella que permite definir las condiciones bajo las cuales se utiliza la infraestructura de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones; todo lo anterior con miras a lograr los objetivos de intervención del Estado en el sector TIC y los fines constitucionales que guardan relación con la prestación eficiente de servicios públicos. Tal regulación puede ser de carácter general y abstracto, pero también puede ser de carácter particular y concreto, lo cual sucede, por ejemplo, cuando la Comisión resuelve controversias en materia de compartición de infraestructura.

¹⁴ Son los sectores a los que refiere el artículo 4.10.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Al hilo de lo anterior cabe afirmar que, el hecho de que la Comisión dirima conflictos en el marco de sus competencia aparece que, si la CRC tiene la posibilidad de definir las condiciones de compartición de infraestructura «en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones», también tiene la facultad para desatar controversias sobre tal materia, máxime si, como sucede en este caso, lo que se busca determinar es la regulación aplicable a una relación de compartición específica. Dicho en otros términos, si, en consonancia con el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC resuelve conflictos en el marco de sus competencias, y la compartición de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones y su régimen de remuneración es un asunto propio de las competencias de esta Comisión, ha de colegirse que las controversias que se susciten sobre aspectos relacionados con dicha materia deben ser resueltas por la Comisión y, al hacerlo, puede este regulador definir en un caso concreto cuál es puntualmente ese régimen normativo aplicable.

Las consideraciones esbozadas dan lugar a desvirtuar lo señalado por **UNE**, en la medida en que, en contravía de lo dicho por esta sociedad, la Comisión sí puede definir cuál es el régimen regulatorio aplicable a una determinada relación de compartición de infraestructura y, en ese orden de ideas, reconocer que esta debe ser remunerada como «Elemento[s] de infraestructura eléctrica». Esto, toda vez que la Ley le confirió a este regulador la facultad no solamente para fijar las condiciones en las cuales han de ser utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, sino también para resolver conflictos sobre el particular. En dichas controversias, la Comisión puede, como en este caso, determinar si respecto de una relación resulta aplicable el régimen remuneratorio definido para la compartición de infraestructura destinada para otros servicios –el de energía eléctrica–, distintos a los de telecomunicaciones, lo cual, como se vio, tiene respaldo normativo en lo establecido, entre otros, en los numerales 3, 5 y 9 de la Ley 1341 de 2009, con la modificación efectuada por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Para **UNE**, la CRC se extralimita en sus funciones por la expedición del acto recurrido, porque no es tarea de este regulador «determinar la naturaleza eléctrica de una infraestructura» –debido a que eso es labor de la CREG–. La postura en descripción pasa por alto que, cuando la CRC constata, como lo hizo en el acto objeto de recurso, que para una determinada relación de compartición la remuneración debe reconocerse de conformidad con lo definido en el subtítulo «Elemento de infraestructura eléctrica» del artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, no lo hace de manera aislada o descontextualizada. Tal constatación, además de hacerse en ejercicio de las funciones ya mencionadas, tiene como fin determinar el régimen remuneratorio de una infraestructura que está siendo utilizada para «la prestación de servicios de telecomunicaciones», que es justamente el supuesto legal que activa la competencia de la Comisión. Dicha función, valga reiterarlo, es exclusiva de esta Comisión a voces del numeral 5º del artículo 22 de la Ley 1341, lo cual aparece la posibilidad de resolver conflictos sobre el particular, en el marco de sus competencias, según el numeral 9º de mencionado artículo 22 de la Ley 1341.

Es evidente, de acuerdo con lo indicado, que la CRC sí puede reconocer el régimen regulatorio aplicable a la infraestructura de otros sectores –como el de energía eléctrica– cuando esta sea compartida para el despliegue de redes de telecomunicaciones y, por ende, carece de sustento lo afirmado por **UNE** en cuanto a que «la CRC no tiene competencia legal para calificar una infraestructura como eléctrica ni para decidir sobre la aplicación del régimen tarifario correspondiente a dicho sector».

En últimas, el reproche de **UNE** se dirige no solamente en contra del acto recurrido sino también en contra de la regulación de carácter general expedida en ejercicio de las funciones tantas veces mencionadas, en cuya virtud la CRC debe regular todo lo atinente a las condiciones bajo las que se debe acceder a infraestructura susceptible de ser compartida para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Ello, en la medida en que esa regulación es el fundamento directo de la decisión plasmada en la Resolución CRC 7726 de 2023, de modo que, al resolver la presente controversia, la CRC no hizo nada distinto a reconocer que el régimen regulatorio aplicable al caso es el relativo a «Elemento[s] de infraestructura eléctrica», contenido en la regulación general.

Lo descrito resulta por lo menos sorprendente si se tiene en cuenta que, en desarrollo del proyecto regulatorio que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 7120 de 2023, **UNE** nunca advirtió que la CRC no tuviera competencia para definir el régimen tarifario aplicable a la infraestructura del sector de distribución y transmisión de energía eléctrica susceptible de ser compartida para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones. Antes bien –lo cual ahonda la sorpresa–, lo cierto es que, en desarrollo del proyecto que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 5890 de 2020, cuyo objetivo fue modificar algunas condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura del sector de energía eléctrica en el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones, **UNE** presentó comentarios con el fin de nutrir la discusión en torno a la necesidad de que la CRC adoptara reglas remuneratorias aplicables a la infraestructura eléctrica que puede ser compartida para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

En efecto, en el documento que denominó «Comentarios al proyecto de condiciones de compartición de infraestructura pasiva de otros sectores», **UNE** dedicó algunas de sus observaciones a resaltar la necesidad de que la «regulación sobre la remuneración de la infraestructura destinada al suministro del servicio de energía eléctrica» tenga en cuenta «la regulación asociada a la infraestructura destinada al suministro de los servicios de telecomunicaciones y en ningún caso, los topes establecidos [sean] mayores en casos de infraestructura eléctrica en comparación a los de infraestructura de telecomunicaciones». Es más, **UNE** resaltó la importancia de que la CRC actualizara la regulación expedida sobre la materia en los siguientes términos:

«Por todo lo anterior, teniendo en cuenta que la regulación vigente lleva más de 5 años sin ser revisada, consideramos que resulta oportuna su modificación para entre otros, para equiparar las cargas que benefician tanto al sector de telecomunicaciones como el sector de energía, para lo cual se deben actualizar los valores que deben asumir los PRST en la compartición de infraestructura con otros sectores, sin embargo esa modificación debe prever que los costos de acceso a infraestructura de otros sectores debe encontrarse por debajo de los costos de acceso a la infraestructura pasiva de telecomunicaciones».

En suma, ni para la expedición de la Resolución CRC 5890, ni para la expedición de la Resolución CRC 7120, **UNE** advirtió la incompetencia que ahora predica respecto de las decisiones de la CRC; lejos de ello, lo que sí hizo en 2019, en el proyecto que tuvo como fruto lo decidido en la Resolución CRC 5890, fue advertir de la necesidad de que la CRC actualizara el régimen regulatorio aplicable a la infraestructura destinada a la prestación del servicio de energía eléctrica, susceptible de ser compartida para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En este punto es de recordar que otro de los argumentos que componen el cargo en estudio, refiere a que, en criterio de **UNE**, la Comisión partió del hecho de que la infraestructura fue construida por EPM, pero dejó de lado que la sociedad recurrente era una unidad de negocio con EPM, de modo que el tendido de las redes en estudio no estaba destinado solamente para el servicio de energía eléctrica y, por el contrario, fue extendida también para prestar servicios de telecomunicaciones.

Para resolver sobre el argumento en descripción vale la pena recordar que, en el acto recurrido, la Comisión explicó que, de conformidad con lo establecido en el Capítulo 10 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, con la subrogación efectuada por la Resolución CRC 7120 de 2023:

«[S]e tiene que, para que una infraestructura sea remunerada de acuerdo con los topes establecidos en el subtítulo «Elemento de infraestructura de telecomunicaciones» del artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, será necesario que de la misma sea propietario un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones; mientras que si, por el contrario, la infraestructura hace parte de redes de transmisión y distribución de energía eléctrica y el propietario es una sociedad que presta servicios de distribución y transmisión de energía eléctrica, entonces, la infraestructura ha de ser remunerada según los topes tarifarios definidos para ese tipo de elementos en el subtítulo «Elemento de infraestructura eléctrica» del artículo 4.10.3.1 en cita».

Dicha conclusión se sustentó principalmente en que el artículo 4.10.12 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que «[e]n la aplicación de las disposiciones del presente régimen prevalecerá el criterio de titularidad de la propiedad de la infraestructura elegible, teniendo en cuenta las excepciones específicas expresamente señaladas» (SFT). En tal virtud, en el acto objeto de impugnación, la Comisión concluyó, entre otras cosas, que al ser la nuda propiedad de la infraestructura un derecho en cabeza de EPM, sociedad que «presta servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica», «es posible sostener que la infraestructura en análisis debe remunerarse atendiendo las reglas asociadas a los topes tarifarios previstos en el artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para el uso de elementos de infraestructura eléctrica».

El recuento efectuado permite poner de manifiesto que aun cuando es cierto que la Comisión hizo referencia a la destinación de la infraestructura con base en la información obrante en el expediente, es claro que este no fue el único criterio determinante para adoptar la decisión recurrida, pues lo relevante a la luz de la regulación general aplicable al mismo es la titularidad de la infraestructura, la cual se extrajo tanto de los contratos obrantes en el expediente, como de la destinación dada a esta.

Es de agregar que, habiendo hecho la Comisión un análisis detallado en torno a la información obrante en el expediente para arribar a las conclusiones ya identificadas, **UNE** lo único que hace es realizar una afirmación respecto de la unidad de negocio que en nada desvirtúa, como se vio, las premisas que en conjunto cimentaron la decisión consignada en el acto recurrido.

Contrario a lo afirmado por **UNE**, esta Comisión observa que en el acto recurrido se hizo una explicación detallada respecto de los hechos que se extraían de las pruebas obrantes en el expediente, de tal suerte que mal puede la sociedad recurrente sostener que la decisión de la CRC se basó en hechos no acreditados. Con fundamento en los contratos incorporados al expediente y la información disponible, en la Resolución CRC 7726, la Comisión pudo evidenciar lo siguiente:

«[...]»

- La inmensa mayoría de los postes instalados en Medellín fueron desplegados por EPM en el momento en que en su interior operaban las Unidades Estratégicas de Negocio de Telecomunicaciones y Energía¹⁷. De ahí es razonable concluir que la infraestructura de postes fue desplegada en su momento por EPM tanto para la prestación de los servicios de energía como para la prestación de los de telecomunicaciones.
- En el año 2006, la unidad de negocio de telecomunicaciones fue escindida de EPM, creándose así **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, producto de lo cual la infraestructura de postes quedó de propiedad de ambas empresas proindiviso, en un porcentaje del 50% para cada una.
- En noviembre de 2013, entre **UNE** y EPM se celebró un contrato de compraventa de la infraestructura de postes desplegados en Medellín y el Valle de Aburrá, mediante el cual se estableció, entre otras cosas, **i)** que la nuda propiedad de esa infraestructura quedaba en cabeza de EPM, **ii)** que el usufructo de la misma sería compartido al 50%, por lo que cada parte sería autónoma en la determinación de sus condiciones de explotación; **iii)** que toda nueva infraestructura de postes para telecomunicaciones y energía que fuera construida y desplegada por **UNE** y EPM de manera individual quedaba excluida del ámbito de aplicación del contrato; **iv)** que, frente a las normas aplicables, de manera general, las partes darían cumplimiento a las disposiciones previstas por la CRC y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); y **v)** que **UNE**, en ejercicio de su derecho real de usufructo, confería mandato a EPM para

¹⁷ De hecho, consultada la historia de EPM disponible en su portal web - <https://cu.epm.com.co/institucional/sobre-epm/quienes-somos/historia> -, se evidencia que esta empresa fue creada en 1955, cuando "el Consejo Administrativo de Medellín fusionó en un establecimiento autónomo cuatro entidades hasta ese momento independientes: Energía, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos (...)."

que este celebrara por cuenta y riesgo de aquella, los contratos de acceso necesarios para la explotación de la infraestructura en usufructo.

- En 2016, **UNE** y EPM efectuaron una modificación al contrato de compraventa, en virtud de la cual **UNE** extinguía el mandato a EPM, y a su turno EPM le confería a **UNE** poder para celebrar y administrar los contratos de arrendamiento y/o uso de la infraestructura objeto de la compraventa.
- Entre **ETB** y **UNE** se suscribió, el 16 de diciembre de 2016, el contrato 4600015984 cuyo objeto es *«definir las condiciones técnicas, financieras y jurídicas que regirán el uso compartido de la infraestructura de postes y ductos de propiedad de UNE, de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P. y de EDATEL S.A., que se encuentran bajo la administración de UNE, que serán utilizados por ETB en el despliegue de sus redes de telecomunicaciones en el territorio colombiano, para la prestación de los servicios de telecomunicaciones para los cuales ETB se encuentra legalmente habilitado»*.
- En cumplimiento de las obligaciones del contrato 4600015984, **UNE** generó facturación por el arrendamiento por la compartición de infraestructura con tarifas correspondientes a infraestructura de telecomunicaciones; facturas presentadas por **ETB** como anexos en la solicitud de solución de controversias [...]».

Se está, por tanto, ante una descripción fáctica debidamente sustentada en pruebas e información disponible que, insístase, **UNE** no desvirtúa con su afirmación, la cual, de cualquier manera, en nada altera las conclusiones vertidas en el acto recurrido.

Todo lo planteado en la presente sección hace que el cargo en estudio no tenga vocación de prosperar.

3.2. Segundo cargo: Afectación de los principios de irretroactividad de los actos y de confianza legítima

UNE subraya que la Resolución CRC 7726 de 2025 desconoce la estabilidad de las relaciones contractuales vigentes entre **UNE** y **ETB**, «al aplicar retroactivamente criterios normativos de la Resolución CRC 7120 de 2023 que no estaban previstos al momento de la celebración, ni ejecución de los contratos originales, como el contrato No. 4600015984 de 2016 entre **UNE** y **ETB**». Con ello, añade, la CRC vulnera los principios de confianza legítima y de irretroactividad, «al retrotraer las disposiciones contenidas en la Resolución CRC 7120 de 2023 a una relación jurídica consolidada y ejecutada bajo un régimen normativo anterior».

La sociedad recurrente precisa que su contrato con **ETB** es de 2016 y que este se ejecutó conforme con la normativa vigente para ese momento, que distinguía con claridad entre infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones. Agrega que la Resolución CRC 7120 entró a regir el 1º de mayo de 2023 y modificó el régimen tarifario aplicable a la compartición de infraestructura pasiva. Sostiene que en el acto recurrido la Comisión declara aplicables los criterios de la Resolución CRC 7120 de 2023 «sin contemplar transición normativa o respeto por lo previamente pactado, afectando de forma directa el equilibrio y validez del contrato».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

La censura de **UNE** parte de la premisa según la cual la Comisión aplicó criterios normativos contenidos en la Resolución CRC 7120 de 2023 a la relación de compartición surgida con **ETB** por cuenta de un contrato suscrito en 2016. A ello **UNE** lo califica como una aplicación retroactiva de la Resolución CRC 7120 de 2023, lo cual considera irregular.

Lo primero que debe advertir esta Comisión es que el cargo de **UNE** parte de confundir, erradamente, el concepto de retroactividad con el de retrospectividad de las normas jurídicas,

con lo cual, asume, también de manera equivocada, que, con el acto recurrido, este regulador le otorgó efectos retroactivos a la Resolución CRC 7120.

De forma reiterada el Consejo de Estado ha adoptado en materia de actos administrativos el principio de irretroactividad, señalando que estos no pueden surtir efectos con anterioridad a su vigencia, pues solo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal¹⁸. No obstante, es evidente que la Resolución 7726 de 2023 no le otorgó efectos retroactivos a la Resolución CRC 7120 de 2023, pues de hecho la CRC reconoció su aplicabilidad, de acuerdo con el artículo primero de aquella, «[d]esde mayo de 2023» –y no desde antes de esa fecha, caso en el cual sí se podría hablar de aplicación retroactiva–, es decir, el reconocimiento se dio desde que entró en vigor la regla de remuneración prevista en la Resolución CRC 7120 para la compartición de infraestructura. Así lo explicó la Comisión en el acto objeto de recurso:

«[...] [L]a relación de compartición de infraestructura entre **ETB** y **UNE** deberá remunerarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, respecto de los elementos de infraestructura eléctrica. Para tal fin debe tenerse en cuenta el régimen de vigencias y derogatorias dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Resolución CRC 7120 de 2023, según los cuales dicho artículo entró en vigor a partir del 1 de mayo de 2023, fecha que coincide, según se vio, con el inicio de los periodos facturados a los que hizo referencia **ETB** en su solicitud, en virtud de lo cual se delimitó el análisis de la Comisión» (SFT).

Nótese que se trata de una decisión declarativa, esto es, un acto administrativo en el que la Comisión reconoció la regulación de carácter general aplicable a la relación de compartición, de tal suerte que los efectos provienen de la misma regulación general. Si así no fuera, la regulación general no tendría efectos directos sobre las relaciones regulables porque siempre se requeriría de una declaración por parte del regulador para su aplicación y tales efectos solo se darían a partir de tal declaración. No puede dejarse de lado que la regulación general tiene innegables efectos imperativos que se dan desde el momento en que esta empieza a regir, de manera que, a decir verdad, ni siquiera se requeriría que la CRC se pronuncie sobre su contenido, en sede de solución de controversias, para que aquella entre a regular las relaciones de compartición de infraestructura.

Lo descrito no puede ser calificable con una aplicación retroactiva de la norma regulatoria, sino como una aplicación retrospectiva de la misma, lo cual es sin lugar a duda jurídicamente viable.

Desde el punto de vista de la aplicación de la Ley en el tiempo, la jurisprudencia ha diferenciado los conceptos de retroactividad y retrospectividad. El Consejo de Estado ha precisado que la «ley tiene efectos de retroactividad cuando se aplica a situaciones jurídicas subjetivas consolidadas antes de su vigencia. Salvo casos excepcionales las leyes no pueden ser aplicadas en esta modalidad»¹⁹, a lo que agrega que «[s]e dice que la ley tiene efectos retrospectivos cuando la aplicación toma en cuenta situaciones no consolidadas antes de su vigencia»²⁰.

Dicha Corporación ha señalado, asimismo, que (i) todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia; (ii) no pueden desconocer derechos adquiridos o situaciones consolidadas; y (iii) producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso²¹.

El Consejo de Estado también ha explicado que:

«[...] [E]n relación con las leyes nuevas es posible hablar de una aplicación “general, inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad”²², esto es, con

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 12 de diciembre de 1984. También ha señalado lo mismo en providencias del 11 de junio de 1993, expediente 4642, Sección Cuarta; del 25 de julio de 1997, expediente 8323, Sección Cuarta; del 19 de abril de 1990; expediente E346, Sección Quinta; del 20 de marzo de 1992, expediente 1424, Sección Primera; de septiembre 7 de 200, radicación número: 1294, Sala de Consulta y Servicio Civil; y de 11 de diciembre de 2006, radicación número: 02199-01, Sección Primera.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de diciembre de 2014, radicado No 2233.

²⁰ Ibidem.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de julio de 2011, radicado No 2064.

²² "Con base en lo expuesto, este Tribunal delimitó conceptualmente los citados efectos de la ley en el tiempo, frente a lo cual concluyó que el fenómeno de la retrospectividad es enteramente compatible con el principio de legalidad. Sobre el particular, dijo que: '(i) por regla general las normas jurídicas se

efectos sobre las situaciones jurídicas en curso al momento de su entrada en vigencia²³, De esta manera, a diferencia de las situaciones consolidadas o definidas bajo el imperio de una ley anterior -sobre las cuales rige un principio general de irretroactividad-, se puede aceptar que la nueva ley gobierne no sólo las situaciones jurídicas nacidas a partir de su entrada en vigencia, sino también los efectos jurídicos presentes y futuros de aquellas nacidas bajo una ley anterior (retrospectividad)”^{24»25}.

A su turno, la Corte Constitucional ha sostenido que:

«[M]ientras la retroactividad se refiere a la aplicación de la ley a situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de normas derogadas, **la retrospectividad es un efecto connatural a todas las regulaciones jurídicas y versa sobre su aplicación respecto de asuntos que, si bien estaban regulados por la ley derogada, no generaron situaciones consolidadas ni derechos adquiridos, sino que se mantienen a la entrada en vigencia de la nueva ley, por lo que se incorporan integralmente a dicha regulación, sin importar el estado en el que se encuentran.** En este orden de ideas, la retrospectividad implica una simple modificación de las situaciones jurídicas no consolidadas al amparo de una ley, como consecuencia de un tránsito normativo»²⁶ (NFT).

Los pronunciamientos jurisprudenciales citados resultan ser relevantes, de una parte, con el fin de enfatizar en la confusión en la que incurre **UNE** entre el fenómeno de retroactividad con el de retrospectividad –siendo este último el que se configura con el hecho de que la Resolución CRC 7120 de 2023 haya entrado a regir en la relación con **ETB** desde su expedición, según se reconoció en el acto recurrido–; y, de otro lado, a efectos de evidenciar que la retrospectividad es un fenómeno «connatural» a todas las relaciones jurídicas, de modo que lejos está el mismo de ser irregular, como pretende hacerlo ver la sociedad recurrente. El que una regulación de carácter general, como lo es la Resolución CRC 7120 de 2023, entre a regular desde su vigencia una relación de compartición de infraestructura previamente constituida, es apenas un efecto obvio de la expedición de esa regulación.

Vale recordar que, en este mismo cargo, **UNE** argumenta que los efectos dados a la Resolución CRC 7120 de 2023 –que ya se vio no son retroactivos– a la par transgreden el principio de confianza legítima.

El citado principio de confianza legítima, según la Corte Constitucional, ampara las expectativas válidas que los particulares se hagan «con base en acciones u omisiones estatales prolongadas

aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados.” (Sentencia T-389 de 2009). Para la Sección Segunda del Consejo de Estado la retrospectividad debe ser entendida como la afectación de una norma a situaciones que se han originado en el pasado, pero que se encuentran en curso al momento de su vigencia (Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 2005-07053).

²³ Sentencia C-068 de 2013, con base en Sentencia T-110 de 2011 y C-736 de 2002, entre otras. La aplicación retrospectiva de la ley se ha fundado principalmente en la necesidad de atemperar las consecuencias que se derivan de una aplicación extrema del principio de irretroactividad “asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y .lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad.” (Sentencia T-110 de 2011).

²⁴ Es conveniente anotar que la retrospectividad de la ley no solamente es propia del ámbito laboral, pues se ha reconocido su aplicación en varios campos del derecho (Sentencias C-014 de 1993, C-424 de 1994, C-374 de 1997, C-539 de 1997 y C-335 de 1999). Este es un principio general aceptado también, por ejemplo, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual ha indicado: “A este respecto, procede recordar que una norma jurídica nueva se aplica, en principio, a partir de la entrada en vigor del acto que la contiene. Si bien esta norma no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas bajo el imperio de la antigua norma, sí se aplica a los efectos futuros de tales situaciones, así como a las situaciones jurídicas nuevas” Sentencia del 16 de diciembre de 2010 (Stichting Natuur en Milieu y otros). Ver también, Sentencia del 19 de septiembre de 2013 (caso Filev y Osmani contra Alemania): “según reiterada jurisprudencia por el Tribunal de Justicia, una norma nueva se aplica inmediatamente, salvo excepción, a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma (véanse las sentencias de 29 de enero de 2002, Pokrzepowicz-Meyer, C-162100, Rec. p. I-1049, apartado 50; de 10 de junio de 2010, Bruno y otros, C-395/08 y C-396/08, Rec. p. I-5119, apartado 53, y de 1 de marzo de 2012, O’Brien, C-393/10, apartado 25).” Sobre la retrospectividad la -doctrina también ha señalado que “(...) la eficacia de las normas acompaña naturalmente a su vigencia y, en consecuencia, empieza entonces a aplicarse a cualquier supuesto de hecho subsumible en las reglas y previsiones de aquéllas. Por tanto, puede decirse que las normas nuevas se aplican inmediatamente a todos los efectos que aunque provengan de situaciones pasadas, no se hayan agotado antes de la entrada en vigor de la ley nueva o que hayan surgido después de su entrada en vigor (Muñoz Machado, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo II, Iustel. 2006) Schneider indica igualmente, con base en el Tribunal Constitucional Alemán, que “la retroactividad impropia o retrospectión se produce cuando ‘una norma incide sobre situaciones generadas en el pasado pero que continúan después de la entrada en vigor de aquella porque no han agotado sus efectos’” (Schneider, J.P., Seguridad Jurídica y Protección de la Confianza en el Derecho Constitucional y Administrativo Alemán. INAP. 2002).

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de diciembre de 2014, radicación número 2233.

000-2014-00248-00(2233).

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2013.

en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas»²⁷.

En concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que se configure la confianza legítima se requiere, entre otras cosas, **(i)** que los actos del Estado revistan el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados²⁸; y **(ii)** que el comportamiento estatal sea homogéneo y constante, lo cual sucede cuando el proceder es continuo, ininterrumpido y repetido²⁹. Así mismo, existe consenso en que no es legítima aquella confianza del ciudadano que es producto de interpretaciones vagas o personales del hecho, o voluntariamente favorables a sus intereses³⁰.

En el caso concreto, esta Comisión estima que carece de sustento, al amparo del principio de confianza legítima, que **UNE** sostenga que mediante la Resolución CRC 7120 de 2023, y el reconocimiento que de su aplicabilidad hizo la Comisión en el acto recurrido, se le defraudó una expectativa legítima o un derecho consolidado. Tal postura resulta insostenible si se tiene en cuenta que ningún proveedor tiene un derecho adquirido a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico al que debe someterse y, además, tampoco tiene ni la expectativa ni el derecho de que sus relaciones preexistentes no se rijan por la regulación que con posterioridad expida la Comisión.

Tan claro es lo descrito, que el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece de manera diáfana que «[n]ingún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones». Es palmario, de conformidad con la disposición legal en referencia, que los acuerdos entre proveedores, de un lado, no tienen la vocación de limitar la facultad de dirimir conflictos entre estos, así como tampoco, de otro lado, restringen la potestad de intervención a través de la expedición de regulación bien sea de carácter general o particular.

Al analizar la constitucionalidad de la regla en cita, la Corte Constitucional tuvo ocasión de señalar lo que a continuación se transcribe:

«La intervención del órgano regulador en ciertos casos supone una restricción de la autonomía privada y de las libertades económicas de los particulares que intervienen en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, tal limitación se justifica porque va dirigida a conseguir fines constitucionalmente legítimos y se realiza dentro del marco fijado por la ley.

[...]

Se tiene entonces que la disposición acusada caracteriza una modalidad específica de regulación: aquella de carácter imperativo (de ahí precisamente que los proveedores estén obligados a cumplirla). Esta regulación de carácter imperativo puede versar sobre distintos aspectos de la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de conformidad con el marco normativo fijado por la misma ley, al que previamente se ha hecho alusión, y persigue los fines señalados por la ley tales como promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios o evitar el abuso de la posición dominante, los cuales son fines constitucionalmente legítimos, e igualmente en términos generales la regulación es una medida adecuada para conseguir tales fines.

Ahora bien, la regulación de carácter imperativo en ciertos casos restringe o limita la autonomía de la voluntad privada y la libertad económica de los proveedores

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2004.

²⁸ En sentencia del 31 de agosto de 2015 (rad. 22637), la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado afirmó que las expectativas legítimas y estados de confianza susceptibles de ser protegidos mediante el principio de confianza legítima "emanan de actos, omisiones o hechos externos del Estado que revisten el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados frente a una situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados." (SFT)

²⁹ En sentencia del 31 de agosto de 2015 (rad. 22637), la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que, para la configuración de la confianza legítima, se requiere probar "La existencia de un comportamiento estatal homogéneo y constante que conlleve a consolidar expectativas legítimas y estados de confianza", que "[S]e configura cuando existe un proceder continuo, ininterrumpido y repetido por parte del ente estatal que suscita en los asociados una expectativa legítima o un estado de confianza, en el sentido de que el Estado permitirá la consolidación de los derechos en vía de serlo previstos en las leyes o que actuará en el futuro de la misma manera como lo viene haciendo".

³⁰ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. El principio de confianza legítima en el derecho inglés: la evolución que continúa. Revista Española de Derecho Administrativo núm. 114 (2002) Pág. 233 y s.s.

de redes y servicios, lo que según el demandante resulta inconstitucional. No obstante, de conformidad con lo antes expuesto se trata de un instrumento de intervención estatal en la economía autorizado por el artículo 334 constitucional y, a diferencia de lo que señala el actor, la ley (en este caso la Ley 1341 de 2009 entendida como cuerpo normativo en su conjunto y no exclusivamente como el enunciado normativo demandado) si establece tanto la finalidad de la intervención, al igual que el instrumento mediante el cual se ejerce, así como los fines que persigue y las materias sobre las cuales recae. Es decir, *en abstracto* la medida contemplada en el precepto acusado resulta proporcional frente a los derechos y libertades constitucionales en juego.

[...]

La intervención del órgano regulador en ciertos casos supone una restricción de la autonomía privada y de las libertades económicas de los particulares que intervienen en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, tal limitación se justifica porque va dirigida a conseguir fines constitucionalmente legítimos y se realiza dentro del marco fijado por la ley.

En efecto, la Ley 1341 de 2009 define los elementos constitutivos de la intervención de la CRC en las actividades económicas relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones, es decir, establece los rasgos esenciales del régimen jurídico de esta modalidad de intervención de manera tal que se trata de una competencia reglada y configurada por la ley.

Por las razones previamente expuestas no prosperan los cargos formulados respecto del enunciado "*Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria (...) de la Comisión de Regulación de Comunicaciones*"³¹.

De acuerdo con lo expresado, esta Comisión evidencia que sostener, como lo hace **UNE** en su recurso, que la CRC no puede reconocer la aplicación de su regulación general para un caso concreto, en ejercicio de su función de solución de controversias –pese a las claras disposiciones legales que la habilitan para ello–, so pretexto de que existían contratos entre operadores previamente celebrados, se concibe ciertamente como una manera de utilizar un acuerdo entre proveedores para menoscabar, limitar y afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias que inequívocamente se constituyen como competencias atribuidas a este regulador. Ello, además de desconocer la literalidad del numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, contraría el precedente constitucional que sustentó la declaratoria la exequibilidad del aparte normativo en cita.

En conclusión, no resulta de recibo el argumento que sobre la supuesta transgresión de la confianza legítima esboza la sociedad recurrente, máxime si no se pierde de vista que la argumentación de **UNE** se centra en invocar una expectativa o derecho inexistente, sin siquiera acreditar la configuración de comportamientos continuados, bajo los que se le haya generado una expectativa en ese sentido. Contrario a ello, lo que sí se evidencia es que la CRC siempre ha estado dispuesta a modificar su regulación general, incluida allí la relativa a la compartición de infraestructura, previo desarrollo del proyecto regulatorio respectivo, con el fin de contribuir a logro de los fines que la Ley delineó para su actividad regulatoria. Fruto de tal ejercicio es la expedición de las resoluciones CRC 5890 de 2020 y 7120 de 2023, bajo las cuales de ninguna manera se puede decir que la Comisión le ha generado el convencimiento o la expectativa a **UNE** de que sus relaciones de compartición se mantendrán inalteradas. De hecho, como se vio, tal regulación entró a regir desde el momento de su vigencia y bajo su aplicabilidad se subsumen las relaciones preexistentes.

Por cuenta de todo lo expuesto, es menester concluir que el cargo no cuenta con vocación de prosperar.

3.3. Tercer cargo: Falta de un análisis técnico riguroso

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-186 de 2011.

Para **UNE**, en el acto recurrido la CRC no hizo un análisis exhaustivo de la infraestructura objeto del conflicto, pues no se detalla el inventario técnico, el tipo de uso, ni se verificaron los elementos operativos.

La decisión se basó, asegura, en la simple revisión contratos respecto de los que la misma CRC reconoció que son ajenos a **UNE**, «como es el caso del contrato de ETB con EPM, desestimando la naturaleza real del servicio prestado y la utilización efectiva que se hace de la infraestructura afecta a los contratos analizados, que corresponde mayoritariamente al soporte de redes de telecomunicaciones, no de Energía».

Con tal proceder, dice la recurrente, la CRC «da una ventaja competitiva a ciertos operadores de telecomunicaciones en competencia».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Tal y como fue puesto de presente al resolver el primer cargo formulado por **UNE**, de acuerdo con la regulación general aplicable al asunto en examen, el aspecto relevante para determinar el régimen regulatorio que debe ser empleado para la remuneración de la compartición surgida de la relación entre **ETB** y **UNE**, originada en el Contrato No. 4600015984 del 16 de diciembre de 2016, es el criterio de titularidad de la propiedad de la infraestructura. Bajo este, se determinó en el acto recurrido que la nuda propiedad de la misma:

«[D]efinida según el artículo 669 del Código Civil como la propiedad separada del goce, recae sobre EPM, empresa que, de una parte, escindió en 2006 el negocio asociado a la prestación del servicio de telecomunicaciones a terceros³² y creó para tal efecto la sociedad **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. ESP** – además de que, según se evidencia en el Registro TIC, EPM no registra operación de redes o servicios de telecomunicaciones–; y, de otra parte, sí presta servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica».

Siendo así, es claro que resulta irrelevante analizar, para efectos de resolver la controversia que ocupa la atención de la CRC, los aspectos que injustificadamente **UNE** echa de menos en su recurso, a saber, el análisis sobre el detalle del inventario técnico, el tipo de uso que se le da a la infraestructura y la verificación de los elementos operativos. Tampoco es relevante la determinación del uso mayoritario de la infraestructura, pues, insístase, de acuerdo con la regulación general, el criterio definitorio es la titularidad de la propiedad.

Aun cuando **UNE** señala que la decisión recurrida otorga ventajas competitivas a otros proveedores de telecomunicaciones, es lo cierto que ello no pasa de ser una simple afirmación sin sustento alguno. Tal aseveración desconoce que el acto recurrido se fundamentó en el reconocimiento de los efectos que tiene la Resolución CRC 7120 de 2023, de carácter general, en la relación de compartición existente entre **UNE** y **ETB** o, lo que es igual, con esa aproximación se deja de lado que la Resolución CRC 7120 de 2023 fue expedida en cumplimiento de los fines que el legislador le otorgó a la regulación de la CRC, dentro de los cuales se encuentra, a voces del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, el de «promover la competencia en los mercados».

No puede dejar de lado esta Comisión que con los reproches formulados por **UNE** en contra del acto recurrido, se pretende que la CRC deje de aplicar la Resolución CRC 7120 de 2023, lo que transgrediría el principio de inderogabilidad singular del reglamento, el cual ha sido concebido por el Consejo de Estado como aquel en cuya virtud un acto de carácter general no puede ser desconocido en un caso particular, aunque se trate del mismo funcionario y órgano autor³³.

³² De acuerdo con el Título de Definiciones es proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones aquella "[p]ersona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros. (...)".

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 6 de junio de 1991, Sección Tercera, providencia del 20 de marzo de 2012, radicado 11001032800020110000300. 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.

En razón de lo descrito, el cargo no prospera.

4. CONCLUSIÓN Y NECESIDAD DE CORRECCIÓN FORMAL DEL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN CRC 7726 DE 2025

Los argumentos vertidos por esta Comisión en el presente acto administrativo dan lugar a negar tanto las pretensiones de **ETB** como de **UNE** formuladas en sus recursos de reposición. En particular, no debe dejar de señalar esta Comisión que, además de lo previamente expuesto, las peticiones de **UNE** encaminadas a que la CRC declare la nulidad de la Resolución CRC 7726 de 2025 son manifiestamente improcedentes al tenerse en cuenta, por una parte, que el recurso de reposición tiene como fin, según el artículo 74 del CPACA, que la autoridad «aclare, modifique, adicione o revoque» la decisión impugnada, mas no que la anule; y, de otra parte, que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo es un asunto de competencia de los jueces de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el citado Código.

Ahora bien, esta Comisión evidencia que el artículo primero de la Resolución CRC 7726 de 2025 fue plasmado en los siguientes términos:

«**ARTÍCULO 1.** Reconocer que, desde mayo de 2023, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB** tiene el derecho a remunerar a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** por concepto del acceso a la infraestructura pasiva de la cual trata el Contrato No. 4600015984 del 16 de diciembre de 2016, cuyo usufructo es ejercido por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** en los términos del contrato de compraventa de nuda propiedad con reserva de usufructo No. 1-4978704872 y su modificación No.2, de conformidad con lo establecido en el apartado allí definido con el subtítulo «*Elemento de infraestructura eléctrica*», o aquella norma que lo modifique, sustituya o adicione.»

Destáquese que, aunque en las consideraciones del citado acto administrativo se indicó de manera expresa que la CRC reconocería que la remuneración debía darse de conformidad con lo establecido en el apartado definido en el subtítulo «Elemento de infraestructura eléctrica» de la tabla contenida en el artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, en el artículo primero ya transcrito no se hizo referencia explícita al mencionado artículo 4.10.3.1.

El artículo 45 del CPACA prevé que:

«En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.»

En consonancia con lo dispuesto en el citado texto legal, la Comisión considera pertinente, en este acto administrativo, corregir de oficio el error formal relativo a la no citación explícita del artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, en el artículo primero de la Resolución CRC 7726 de 2023, sin que ello implique un cambio material en el sentido de la decisión, pues lo cierto es que, reitérese, en el aparte considerativo del citado acto siempre se hizo referencia al mencionado artículo 4.10.3.1.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir los recursos de reposición interpuestos por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** el 25 de abril de 2025, en contra de la Resolución CRC 7726 de 2025.

ARTÍCULO 2. Negar las peticiones formuladas por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**, y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** en sus recursos de reposición y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 7726 de 2025.

ARTÍCULO 3. Corregir el error formal contenido en el artículo primero de la Resolución CRC 7726 de 2025, de manera que este quedará de la siguiente manera:

«**ARTÍCULO 1.** Reconocer que, desde mayo de 2023, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB** tiene el derecho a remunerar a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** por concepto del acceso a la infraestructura pasiva de la cual trata el Contrato No. 4600015984 del 16 de diciembre de 2016, cuyo usufructo es ejercido por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** en los términos del contrato de compraventa de nuda propiedad con reserva de usufructo No. 1-4978704872 y su modificación No. 2, de conformidad con lo establecido en el apartado definido el artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución CRC 7120 de 2023, con el subtítulo «*Elemento de infraestructura eléctrica*», o aquella norma que lo modifique, sustituya o adicione.»

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente resolución a los representantes legales y/o apoderados de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**, y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, o a quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que en contra ella no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C. a los 10 días del mes de julio de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



VÍCTOR ANDRÉS SANDOVAL PEÑA
Comisionado (E)
Presidente



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo (E)

Expediente: No. 3000-32-13-106

C.C.C. 25/06/2025 Acta 1520
S.C.C. 09/07/2025 Acta 484

Elaborado por: Karen Xiomara Méndez
Revisado por: Gestión Jurídica