

RESOLUCIÓN No. **8166** DE 2025

«Por medio de la cual se decide una investigación administrativa en contra **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**»

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

En ejercicio de sus facultades legales, establecidas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

1.1. El requerimiento de información

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) incluyó en su Agenda Regulatoria 2024-2025¹ la realización del estudio «El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - 2024», cuyo objetivo era analizar la interacción entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) y las plataformas de servicios digitales.

En atención a lo anterior, mediante comunicación del 11 de julio de 2025 con radicado de salida 2025521305, la Dirección Ejecutiva de la CRC, con fundamento en lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, bajo el requerimiento específico de información No. 2025-033, solicitó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC (COLTEL)**, información de las condiciones en las cuales los PRSTM realizan acuerdos con las plataformas de servicios digitales para la provisión de redes de distribución de contenidos (CDN, por sus siglas en inglés), mediante el diligenciamiento de una tabla, así como el envío de los acuerdos vigentes suscritos entre **COLTEL** y los proveedores de CDN con quienes tenía relación, incluyendo sus respectivos anexos. Adicionalmente, se solicitó información de los planes de inversión aprobados y las modificaciones que se hayan realizado del año 2020 hasta el 2025.

En el requerimiento de información se estableció como fecha límite de respuesta el 21 de julio de 2025, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co.

El 16 de julio de 2025, mediante radicado 2025815941, **COLTEL** solicitó a la CRC ampliar el plazo de respuesta al requerimiento hasta el 4 de agosto de 2025.

El 18 de julio de 2025, mediante radicado de salida 2025522207, la CRC informó a **COLTEL** que, en atención a su solicitud, había decidido modificar la fecha de entrega de la información solicitada en el requerimiento específico de información No. 2025-033 y que, en consecuencia, debía allegarla a más tardar el 4 de agosto de 2025, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co. Así mismo, se resaltó que la información debía ser entregada de manera amplia, exacta, veraz y oportuna, y que no hacerlo, podría acarrear las consecuencias previstas en la Ley.

El 4 de agosto de 2025, **COLTEL** remitió su respuesta al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co. Al analizar la respuesta de **COLTEL**, la **CRC** advirtió que, en relación con los acuerdos suscritos con las plataformas de servicios digitales para la provisión de CDN, remitió la tabla diligenciada, en la cual refirió acuerdos celebrados con AKAMAI, GOOGLE, META y NETFLIX; pero no remitió copia de los mencionados acuerdos, señalando que contienen cláusulas estrictas de confidencialidad que le impiden su divulgación a terceros e indicó que la

¹ Este estudio también se incluyó en la Agenda Regulatoria 2025-2026.

restricción obedece a obligaciones contractuales y se fundamenta en la protección del derecho a la intimidad y el secreto empresarial, amparados por los artículos 15 de la Constitución Política, 61 del Código de Comercio y 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que consagran el carácter reservado de los secretos comerciales e industriales. Por su parte, en relación con los planes de inversión del año 2020 hasta el 2025, **COLTEL** señaló que la información la puede obtener la CRC del Modelo de Separación Contable reportado.

El 6 de agosto de 2025, bajo la comunicación con radicado de salida 2025524801, la **CRC** puso de presente a **COLTEL** el sustento normativo con base en el cual considera que el requerimiento específico de información No. 2025-033 debía ser atendido sin que la presunta confidencialidad impidiera la entrega de información. En efecto, la **CRC** indicó a **COLTEL** que lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 no constituye una justificación para la no entrega de la información solicitada. Por el contrario, agregó la **CRC**, dicho cuerpo normativo establece los elementos que deben observarse en el tratamiento de información de carácter reservado o confidencial, con el fin de que la autoridad competente la procese, salvaguarde y utilice bajo condiciones que garanticen su protección y no divulgación. Con base en lo anterior, la **CRC** reiteró a **COLTEL** el requerimiento específico de información No. 2025-033, y le otorgó un plazo perentorio hasta el 11 de agosto de 2025 para cumplir de manera integral con la remisión de la información faltante, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co Además, informó que si **COLTEL** consideraba que la información objeto de requerimiento tenía el carácter de reservada o confidencial, debería enviar la respectiva justificación; y que, en caso de que **COLTEL** se sustrajera del deber de entregar la información en comento o la entregase sin cumplir los requisitos previstos en la comunicación del 11 de julio de 2025, la **CRC** podría iniciar la respectiva actuación administrativa sancionatoria con el objetivo de verificar la posibilidad de imponer las multas a las que hace alusión el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

COLTEL dio respuesta el 11 de agosto de 2025, mediante comunicación remitida al correo reportescrc@crcom.gov.co, reiterando que no remitiría los acuerdos contractuales solicitados ya que contienen información sensible que constituye secreto empresarial, tanto para **COLTEL** como para quienes administran Redes de Distribución de Contenidos (CDN). Así mismo, indicó que la revelación de los datos sensibles y reservados que tienen los contratos podría comprometer la capacidad competitiva de las partes. De igual forma, señaló **COLTEL** que al suministrar la información referida en la tabla proporcionada por la **CRC** y al justificar legalmente la reserva de los contratos, han actuado de conformidad con la Ley 1712 de 2014, buscando un equilibrio entre el deber de informar a la autoridad para que ejerza sus funciones regulatorias y la obligación de proteger información legalmente amparada por reserva.

Así mismo, **COLTEL** manifestó que las cláusulas estrictas de confidencialidad obligan a obtener consentimiento explícito antes de divulgar los acuerdos con terceros, por lo que había solicitado a cada uno de los administradores de Redes de Distribución de Contenidos la autorización expresa para poder compartirle a la **CRC** los contratos solicitados y que, tan pronto obtuviera respuesta le informaría a la entidad sobre el particular y, en caso de ser autorizados, remitirían la documentación correspondiente.

1.2. El desarrollo de la actuación administrativa

El 25 de septiembre de 2025, la CRC formuló pliego de cargos a **COLTEL** por la presunta infracción del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los acuerdos vigentes suscritos entre **COLTEL** y los proveedores de CDN con quienes tenga relación, incluyendo sus respectivos anexos, dentro del plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información No. 2025-033, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, ni haberla entregado a la fecha del pliego de cargos.

En el artículo 2 del pliego de cargos se concedió a **COLTEL** un término de quince (15) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendiera hacer valer.

El pliego de cargos fue notificado a **COLTEL** personalmente por medios electrónicos el 30 de septiembre de 2025, por lo cual, el término de quince (15) días hábiles antes mencionado transcurrió entre el 1 y el 22 de octubre de 2025.

El 15 de octubre de 2025, dentro del término legal establecido por el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por medio de escrito allegado por correo electrónico, con radicado con el número 2025824773, **COLTEL** presentó escrito de descargos.

Posteriormente, mediante auto expedido el 21 de enero de 2026, la **CRC** decretó pruebas, dio por concluida la etapa probatoria y corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles para la presentación de alegatos de conclusión por parte de la sociedad investigada. Dentro del plazo otorgado, mediante el escrito radicado internamente con el No. 2026802367, el 3 de febrero de 2026, **COLTEL** presentó sus alegatos de conclusión en la presente investigación administrativa sancionatoria.

Agotadas las etapas pertinentes, procede esta Comisión a proferir la decisión que en derecho corresponde.

2. CARGO IMPUTADO EN EL AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN

Mediante auto proferido el 25 de septiembre de 2025, la CRC imputó a **COLTEL** la presunta infracción a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los acuerdos vigentes suscritos con los proveedores de CDN con quienes tenga relación, incluyendo sus respectivos anexos, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento específico de información No. 2025-033, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento 2025521305 del 11 de julio de 2025 hasta el 4 de agosto de 2025, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 6 hasta el 11 de agosto de 2025, ni haberla entregado a la fecha de expedición del pliego de cargos. Todo lo anterior, de conformidad con lo explicado en la parte considerativa del mencionado acto administrativo.

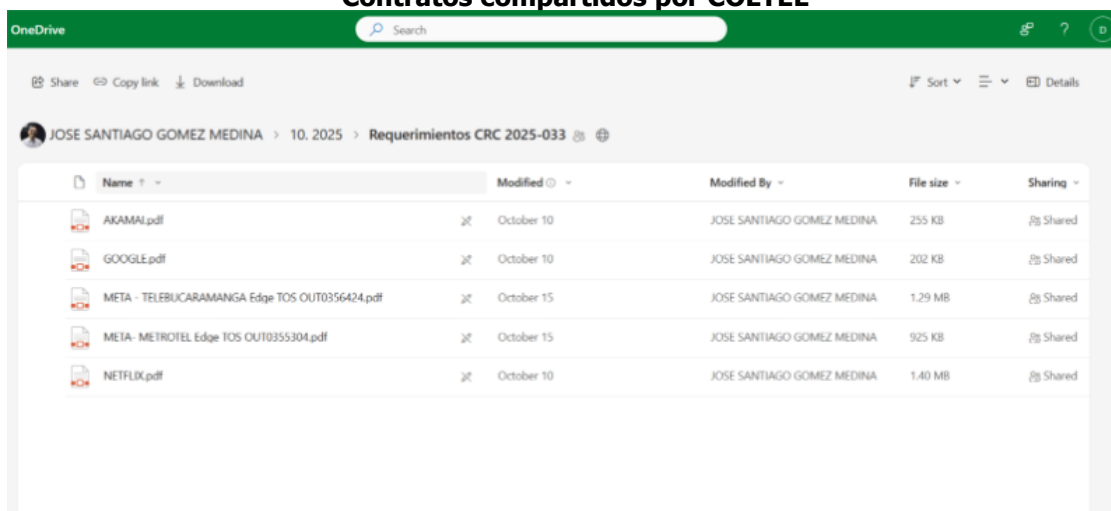
3. PRUEBAS

En concordancia con las pruebas incorporadas en el expediente hasta el momento de proferir auto de apertura de la investigación, así como las decretadas e incorporadas mediante el auto expedido el 21 de enero de 2026 por esta Comisión, se tienen para proferir la presente decisión las siguientes:

- a) Comunicación del 11 de julio de 2025, con radicado de salida 2025521305, dirigida por la CRC a **COLTEL**, contentivo del requerimiento específico de información No. 2025-033.
- b) Correo electrónico del 16 de julio de 2025 remitido por **COLTEL** a la CRC solicitando la ampliación de plazo para responder el requerimiento previamente mencionado.
- c) Comunicación del 18 de julio de 2025, con radicado de salida 2025522207, dirigida por la CRC a **COLTEL**, ampliando el plazo para la remisión de la información solicitada en el requerimiento específico de información No. 2025-033.
- d) Correo electrónico del 4 de agosto de 2025 remitido por **COLTEL** a la CRC en atención al requerimiento específico de información No. 2025-033.
- e) Comunicación del 6 de agosto de 2025, con radicado de salida 2025524801, dirigida por la CRC a **COLTEL**, reiterando el requerimiento específico de información No. 2025-033.
- f) Correo electrónico del 11 de agosto de 2025 remitido por **COLTEL** a la CRC en atención a la reiteración del requerimiento previamente mencionado.
- g) Certificado de existencia y representación legal del **COLTEL** expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá D.C.
- h) Correo electrónico remitido desde la cuenta j.gomez@telefonica.com el 10 de octubre de 2025, mediante el cual **COLTEL** compartió con el correo electrónico david.siervo@crcom.gov.co, cuenta asignada a un funcionario de la CRC, el enlace a una carpeta en la que cargó los contratos con sus respectivos anexos, solicitados mediante el requerimiento de información No. 2025-033 y su reiteración.
- i) Imágenes incluidas en el documento de descargos que, de acuerdo con lo manifestado por **COLTEL**, acreditan que los documentos fueron compartidos al funcionario delegado por la CRC y que los documentos están disponibles para consulta.
- j) Contrato suscrito en el año 2010 entre **COLTEL BIC** y AKAMAI TECHNOLOGIES Inc.

- k) Contrato suscrito en febrero del año 2016 entre **COLTEL** y GOOGLE Inc.
- l) Contrato de prestación de servicios suscrito el 30 de septiembre de 2016 entre la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. ESP – TELEBUCARAMANGA y EDGE NETWORK SERVICES LIMITED.
- m) Contrato de prestación de servicios (PSI) No. MSA-PSEV-228-0916 suscrito el 30 de septiembre de 2016 entre METROTEL S.A. ESP y EDGE NETWORK SERVICES LIMITED.
- n) Acuerdo No. 71.1.0133.2018 suscrito en marzo de 2018 entre **COLTEL** y NETFLIX STREAMING SERVICES INTERNATIONAL B.V.
- o) Las siguientes capturas de pantalla, en las que se evidencia que, durante el término de descargos, **COLTEL** compartió a la CRC el enlace a una carpeta en la que cargó los contratos antes referidos, así como la fecha de cargue de cada uno de ellos.

Imagen 1
Contratos compartidos por COLTEL



Fuente: Expediente administrativo 8000-25-11-4

4. ARGUMENTOS DE COLTEL FRENTE A LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

Como se ha indicado, el 15 de octubre de 2025, **COLTEL** presentó escrito de descargos, en el que aportó pruebas dentro de la etapa procesal establecida para el efecto. Así mismo, el 3 de febrero de 2026, encontrándose dentro del término del traslado para alegatos de conclusión, radicó una comunicación ante esta Entidad, en la cual presentó los argumentos de su defensa en relación con la imputación efectuada por la CRC.

Los argumentos de **COLTEL** se pueden clasificar de la siguiente forma: **(i)** buena fe y diligencia de **COLTEL** ya que el presunto incumplimiento no se deriva de su actuar sino del hecho de un tercero; **(ii)** cese de la conducta investigada y carencia actual del objeto de la sanción; y **(iii)** ausencia de antijuridicidad material y aplicación del principio de proporcionalidad.

4.1. Buena fe y diligencia de COLTEL

COLTEL señala que ha actuado al amparo del principio de buena fe, no ha negado la competencia de la CRC y no actuó con dolo o culpa grave para ocultar información, pues el 4 de agosto de 2025 entregó a la CRC la información solicitada y justificó la imposibilidad de remitir copia de los contratos por confidencialidad contractual. Adicionalmente, luego de obtener la autorización de los proveedores de CDN, realizó la entrega de la documentación el 10 de octubre de 2025.

En esa medida, resalta que **COLTEL** actuó de manera diligente y de buena fe, pues para honrar el compromiso contractual de proteger el secreto empresarial y gestionar adecuadamente la información confidencial de terceros, gestionó con los proveedores de CDN las autorizaciones correspondientes para el suministro de los documentos solicitados por la CRC. De ahí que el presunto incumplimiento (entrega tardía de los contratos) no se deriva de su actuar, sino de un hecho de un tercero (proveedores de CDN).

En línea con lo anterior, indica que no puede asumirse que cualquier documento contractual sea público, ya que de acuerdo con la sentencia T-527 de 2025 de la Corte Constitucional, la valoración del carácter de secreto empresarial de determinada información debe hacerse conforme a los criterios objetivos contenidos en el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000. Así mismo, señala que la Ley 1712 de 2014 dispone que las excepciones a la publicidad de la información deben estar expresamente previstas en la ley o en la Constitución y ser demostradas conforme a los requisitos legales.

En consecuencia, aduce que **COLTEL** adoptó medidas razonables exigibles para proteger la confidencialidad de la información contractual de terceros, gestionó autorizaciones previas para la entrega de los contratos solicitados, lo cual constituye un ejercicio respetuoso de las obligaciones contractuales y legales, que justifica jurídicamente la demora en la entrega de la documentación.

4.2. Cese de la conducta investigada y carencia actual del objeto de la sanción

COLTEL señala que cesó la conducta investigada y, por tanto, se presenta una «carencia actual de objeto de la sanción». Lo anterior, en atención a que luego de que obtuviera la autorización de sus socios comerciales (proveedores de CDN), el 10 de octubre de 2025 remitió a la CRC copia de los contratos solicitados y de esa forma, permitió a la CRC cumplir plenamente la finalidad que motivó el requerimiento, esto es, contar con los insumos necesarios para adelantar el estudio denominado «Rol de los servicios OTT en el sector de las Telecomunicaciones en Colombia», el cual fue publicado oficialmente el 10 de septiembre.

De acuerdo con lo anterior, señala **COLTEL** que el derecho administrativo sancionador tiene una finalidad esencialmente preventiva y correctiva, no meramente retributiva y que la Corte Constitucional ha reiterado que la potestad sancionadora debe ejercerse conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando sanciones cuando la conducta ya fue corregida y no existe afectación material.

4.3. Ausencia de antijuridicidad material y aplicación del principio de proporcionalidad

Señala **COLTEL** que la jurisprudencia ha sostenido que para que una conducta sea sancionable, no basta con la simple adecuación típica (el incumplimiento formal), sino que se requiere una afectación real o potencial al bien jurídico tutelado, lo que se conoce como antijuridicidad material.

Adicionalmente, aduce que la sentencia C-721 de 2015 establece límites a la potestad sancionadora, entre ellos la exigencia de antijuridicidad material y el respeto al principio de proporcionalidad, lo cual comprende los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En consecuencia, señala que, en el caso analizado la conducta fue corregida de forma diligente, la información ya fue entregada y se cumplió el objetivo de la CRC sin necesidad de sanción; de este modo, asegura, no hay impacto en las funciones de la CRC y no existe afectación material, pues como lo indicó la CRC en el requerimiento No. 2025-033, la información y documentos solicitados tenían como finalidad adelantar el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de las Telecomunicaciones en Colombia» y **COLTEL** suministró la información solicitada que sirvió de base para la publicación del estudio mencionado el 10 de septiembre de 2025.

Por tanto, concluye que una sanción —especialmente de carácter pecuniario— carece de justificación.

5. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Concluidas las etapas pertinentes, en la presente sección se sustentará la decisión que se adopta, de conformidad con lo expresado en los artículos 47, 48, 49 y 50 del CPACA. Para ello, a continuación, se exponen las consideraciones de la CRC frente a cada uno de los argumentos presentados por **COLTEL** en sus alegatos de conclusión, a partir de la valoración integral de las pruebas recaudadas en el marco de esta actuación.

Para tal fin, la CRC, en primera medida, se referirá a las facultades que le fueron dadas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009; en segundo lugar, analizará los tres argumentos planteados por **COLTEL** en sus escritos de descargos y alegatos de conclusión; y,

finalmente, analizará la conducta de dicha sociedad, con el fin de sustentar la decisión acá adoptada.

5.1. Competencia de la CRC para requerir información a los agentes regulados e imponer sanciones en caso de no ser suministrada

El último inciso del artículo 15 de la Constitución Política dispone que «(...) [p]ara efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley». Resáltese, entonces, que desde la propia Constitución Política se previó la necesidad de que las autoridades en ejercicio de sus funciones, entre otras, tengan la facultad de solicitar información a los particulares. En sentencia C-422 de 2002, la Corte Constitucional reconoció que, previa autorización del legislador, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, las autoridades administrativas pueden requerir información para el ejercicio de sus funciones, necesarias para el logro de objetivos determinados de interés general, y reconoce que «(...) el derecho-deber de participación comporta para los ciudadanos la obligación de atender los requerimientos de las autoridades que en desarrollo de sus tareas, necesariamente ligadas al interés general, les soliciten la información anotada».

Ahora bien, en relación con las funciones de la CRC el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece lo siguiente:

«19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Aquellos que no proporcionen la información que mediante **requerimientos específicos efectúa la CRC**, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión» (NFT).

La disposición transcrita consta a grandes rasgos de dos enunciados normativos: el primero relacionado con la facultad que tiene la Comisión de solicitar información; y, el segundo, en el que se prevé la posibilidad de imponer sanciones ante el incumplimiento del deber de entregar información tratándose de requerimiento específicos.

Frente al primer enunciado debe ponerse de presente que, además de reconocer la facultad que tiene la Comisión a efectos de requerir información, allí también se define las características atribuibles a la información que puede ser solicitada por la CRC, es decir, establece que la misma ha de ser amplia, exacta, veraz y oportuna. El texto legal prevé, asimismo, los sujetos obligados a entregar la información, a saber, los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Y, finalmente, determina que dicha información puede ser pedida para el cumplimiento de las funciones a cargo de este regulador.

Valga decir que la disposición no estableció ninguna limitación respecto a la forma en la cual la Comisión puede solicitar información a sus regulados y establece el propósito del ejercicio de esa facultad, al señalar que la información podrá ser requerida «para el cumplimiento de sus funciones». En otras palabras, cualquier información que sea requerida por la CRC para el cumplimiento de sus funciones, tiene que ser entregada por los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, sin que la disposición haya establecido alguna excepción u obstáculo en torno al contenido de dicha información. No se puede atribuir algún tipo de limitación a la facultad de requerir información, además, si se considera que la misma debe ser, entre otras cosas, «amplia», es decir –desde una perspectiva literal–, extensa, holgada, dilatada, vasta, etc.²

Una primera conclusión de esta sección es que la CRC puede requerir cualquier información para el cumplimiento de sus funciones, y esta debe ser entregada por los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, pues no existe en la ley excepción o limitación sobre el contenido o amplitud de la información, por el contrario, la ley señala que puede requerirse información «amplia», lo cual conlleva las connotaciones previamente indicadas.

En lo que concierne al segundo enunciado contenido en el numeral 19 en estudio, es del caso mencionar que se trata una típica regla jurídica que paralelamente atribuye una facultad

² Cfr. Real Academia de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/amplio?m=form>

sancionatoria a la CRC. Dice la disposición que aquellos proveedores que no entreguen la información que la Comisión solicite por vía de requerimientos específicos, o la entregue sin cumplir las condiciones definidas por la CRC, deberán asumir la consecuencia jurídica consistente en la imposición de multas diarias hasta por 250 SMMLV, por cada día que en que se incurra en la conducta. Los criterios para definir la cuantía específica de la multa –agrega el numeral– son la gravedad de la falta y la reincidencia en la conducta.

Debe advertirse que la multa que prevé la disposición normativa acá analizada no tiene carácter conminatorio, es decir, no busca apremiar o constreñir al cumplimiento del deber de entrega de la información. Contrario a ello, la multa del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 tiene como objetivo sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información, y su imposición se dará teniendo en cuenta la cantidad de días transcurridos entre el momento en que la entrega de información se hizo exigible y la fecha en que la entregó.

Un ejemplo de multa conminatoria es la prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 en materia de contratación estatal. Según el Consejo de Estado, dicha multa se concibe como una «sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración [...] con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual» (SFT)³. De ahí que las multas en contratación estatal, según la citada Corporación, solo «pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo»⁴. El carácter conminatorio, agrega el Consejo de Estado, «se justifica en la composición literal de la fuente legal que actualmente la dota de sustento [el citado artículo 17 de la Ley 1107 de 2007], en cuanto contempla que estas "proceden únicamente mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista"⁵ y a través de su utilización lo que se procura es "conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones"⁶.

En contraste con lo expuesto se tiene que, en el caso de la multa que puede imponer la CRC, ningún aparte del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 establece que, si la información es entregada, no habrá lugar a imponerla. Tampoco se señala allí que la multa tiene como objetivo conminar o apremiar al sujeto obligado a entregar la información. La ausencia de estas dos características remarca el hecho de que la multa en estudio tenga como propósito sancionar una conducta, mas no incentivar que tal conducta cese.

De lo expuesto se puede concluir que la CRC cuenta con la facultad para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna, entre otros agentes, a los a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, para lograr el cumplimiento de sus funciones; así como imponer sanciones cuando se presente el incumplimiento del deber de entregar la información, en las condiciones antes indicadas, que sea solicitada a través de requerimientos específicos.

5.2. Respecto del argumento de COLTEL según el cual actuó de buena fe y manera diligente

COLTEL señala que ha actuado al amparo del principio de buena fe, que el 4 de agosto de 2025 entregó a la CRC la información solicitada y, posteriormente, justificó la imposibilidad de remitir copia de los contratos por confidencialidad contractual. Adicionalmente, de acuerdo con la sentencia T-527 de 2025 de la Corte Constitucional y la Ley 1712 de 2014, para honrar el compromiso contractual de proteger el secreto empresarial y gestionar adecuadamente la información confidencial de terceros, solicitó a los proveedores de CDN las autorizaciones correspondientes y una vez obtenidas, el 10 de octubre de 2025, realizó la entrega de la documentación.

En atención a estos planteamientos de **COLTEL**, se considera pertinente señalar que en la reiteración al requerimiento esta Comisión le indicó a la investigada, que según el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, quien afirme que la información que entrega posee el carácter de confidencial o reservada, debe aportar las razones y pruebas que fundamenten que la información solicitada debe salvaguardarse por la autoridad conservando dicha naturaleza, sin que la presunta confidencialidad impida la entrega de la información.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014, rad. 28875.

⁴ Ibidem.

⁵ Así se lee en el texto del artículo 17 de la ley 1150 de 2007.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de abril de 2020, rad. 64154.

Así mismo, en la mencionada comunicación se le indicó, y ahora se reitera, que los preceptos incluidos en la Ley 1712 de 2014 no constituyen justificación para la no entrega de la información. Por el contrario, indican los elementos que deben estar presentes en la entrega de información que sea de carácter confidencial o reservada, con el objetivo de que la autoridad que la salvaguarde procese y, en últimas utilice, garantice un tratamiento especial basado en la protección y no revelación de los datos entregados.

Por tanto, quien entrega la información debe detallar: i) el sustento constitucional o legal de la solicitud; ii) si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de la misma ley; y iii) cuál sería el daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información, que causaría su revelación. Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 31 del Decreto 103 de 2015.

Precisado lo anterior, a partir de lo expuesto en la sección anterior, estima esta Comisión necesario enfatizar en que el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, no establece ningún tipo limitación respecto de la naturaleza y contenido de la información que puede requerir la CRC a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones. Lo único que determina la disposición en cita es que la Comisión requiere la información para el cumplimiento de sus funciones.

Vale la pena recordar en este punto que, en la comunicación del 11 de julio de 2025, con radicado 2025521305 dirigida por la CRC a **COLTEL**, realizando el requerimiento de información No. 2025-033, se indicó que la información solicitada se requería para el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia», dentro del cual se analizó la interacción entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) y las plataformas de servicios digitales.

Encuentra esta Comisión, a partir de lo expuesto, que lo afirmado por **COLTEL** con el fin de justificar el no haber acatado el requerimiento particular de información, carece de todo respaldo normativo, de modo que solo puede ser fruto de una interpretación abiertamente errada del artículo 22 de la Ley 1341 y en particular de su numeral 19.

Lo descrito, en primer lugar, porque, vista desde una perspectiva eminentemente gramatical, en aplicación de lo establecido en los artículos 27 y 28 del Código Civil⁷, es claro que en la disposición normativa citada establece que la CRC puede requerir información amplia para el cumplimiento de sus funciones, sin que por lo tanto le esté dada al sujeto que tiene el deber de suministrarla la facultad de negarse a entregarla, por considerar que es reservada o confidencial al estar protegida por el secreto empresarial.

Agréguese que, además de que la disposición tampoco establece que solo puede requerirse información que no sea reservada o confidencial, pues el hecho de que la información sea amplia permite colegir que se trata de toda aquella necesaria para el cumplimiento de las funciones de la CRC. Por tanto, no resulta válido que **COLTEL** se oponga a la solicitud de la **CRC** aduciendo el cumplimiento de una cláusula contractual en la que se pactó la confidencialidad de la información.

Aceptar la postura de **COLTEL**, en segundo lugar, conduciría a una restricción excesiva del ejercicio de las funciones de la CRC, pues implicaría que la Entidad debería limitarse a obtener la información que no sea reservada o confidencial, llevando a desconocer la realidad del sector. Adicionalmente, aparejaría que, a la hora de expedir regulación, la misma podría perder de vista algunos elementos importantes, en la medida en que no abarca el panorama completo del sector, sino que responde a información parcial.

Si se llegara a aceptar la tesis de **COLTEL**, se le restaría efectividad a la CRC para ejercer sus funciones, pues en el caso concreto, limitarse a información no reservada o confidencial llevaría

⁷ Código Civil.

ARTÍCULO 27. <INTERPRETACION GRAMATICAL>. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

ARTÍCULO 28. <SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS>. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

a desconocer la realidad del sector y como se ha indicado en este acto, para cumplir con su objeto misional la Comisión requiere información amplia, exacta, veraz y oportuna.

En este punto es de recordar que, en opinión de la sociedad investigada, la CRC no puede asumir que toda información contractual es pública, pues la que constituye secreto empresarial de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable de hecho goza de reserva. Al respecto debe advertirse que en ningún momento la CRC ha asumido que la información solicita a **COLTEL** sea pública; en sentir de este regulador es claro que, aun aceptando el carácter confidencial de la información requerida, este por sí mismo no exime a **COLTEL** del deber de entregarla. A lo sumo, le da la posibilidad a **COLTEL** de solicitar, de manera justificada, que la CRC vele por conservar el carácter reservado, pero, reiterérese, de ninguna manera es óbice para que la sociedad investigada cumpla con el deber de entrega establecido en la Ley.

En conclusión, en el presente trámite se evidencia que **COLTEL** tenía el deber de entregar la información y documentación solicitada por la CRC mediante el requerimiento 2025-033, de manera que la negativa de dicho proveedor resulta injustificada bajo la razón que expuso en sus descargos y alegatos, puesto que la misma no encuentra sustento en lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

5.3. Sobre el argumento de COLTEL según el cual el hecho de que haya entregado la documentación luego de iniciada la actuación, hace que no haya lugar a sanción

Plantea **COLTEL** que cesó la conducta investigada y, por tanto, se presenta una «carencia actual de objeto de la sanción». De manera particular, indica que el día 10 de octubre de 2025, luego de obtener la autorización de los proveedores de CDN, remitió a la CRC copia de los contratos solicitados lo cual le permitió a la CRC cumplir plenamente la finalidad que motivó el requerimiento, esto es, contar con los insumos necesarios para adelantar el estudio denominado «Rol de los servicios OTT en el sector de las Telecomunicaciones en Colombia», el cual fue publicado oficialmente el 10 de septiembre de 2025. Por tanto, considera la sociedad investigada que, teniendo en cuenta la finalidad esencialmente preventiva y correctiva del derecho administrativo sancionador, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no hay lugar a una sanción cuando la conducta ya fue corregida y no existe afectación material.

De acuerdo con el acervo probatorio se tiene que la CRC realizó a **COLTEL** el requerimiento de información No. 2025-033, mediante comunicación del 11 de julio de 2025, en la cual se le indicó como fecha límite de respuesta el día 21 de julio de 2025.

El 16 de julio de 2025, **COLTEL** solicitó a la CRC ampliar el plazo de respuesta al requerimiento hasta el 4 de agosto de 2025.

El 18 de julio de 2025, la CRC informó a **COLTEL** que, en atención a su solicitud, había decidido modificar la fecha de entrega de la información solicitada en el requerimiento específico de información No. 2025-033 y que, en consecuencia, debía allegarla a más tardar el 4 de agosto de 2025. Así mismo, se resaltó que la información debía ser entregada de manera amplia, exacta, veraz y oportuna, y que no hacerlo, podría acarrear las consecuencias previstas en la Ley.

El 4 de agosto de 2025, **COLTEL** remitió su respuesta en la cual se advierte que, en relación con los acuerdos suscritos con las plataformas de servicios digitales para la provisión de CDN, remitió la tabla diligenciada, en la cual refirió acuerdos celebrados con AKAMAI, GOOGLE, META y NETFLIX; pero no remitió copia de los mencionados acuerdos, señalando que contienen cláusulas estrictas de confidencialidad que le impiden su divulgación a terceros e indicó que la restricción obedece a obligaciones contractuales y se fundamenta en la protección del derecho a la intimidad y el secreto empresarial, amparados por los artículos 15 de la Constitución Política, 61 del Código de Comercio y 24 de la Ley 1755 de 2015, que consagra el carácter reservado de los secretos comerciales e industriales.

El 6 de agosto de 2025, la CRC puso de presente a **COLTEL** el sustento normativo con base en el cual considera que el requerimiento específico de información No. 2025-033 debe ser atendido sin que la presunta confidencialidad impida la entrega de información. En efecto, la CRC indicó a **COLTEL** que lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 no constituye una justificación para la no entrega de la información solicitada. Por el contrario, agregó la CRC, dicho cuerpo normativo establece los elementos que deben observarse en el tratamiento de información de carácter reservado o confidencial, con el fin de que la autoridad competente la procese, salvaguarde y utilice bajo condiciones que garanticen su protección y no divulgación. Con base en lo anterior,

la CRC reiteró a **COLTEL** el requerimiento específico de información No. 2025-033, y le otorgó un plazo perentorio hasta el 11 de agosto de 2025 para cumplir de manera integral con la remisión de la información faltante. Además, informó que si **COLTEL** considera que la información objeto de requerimiento tiene el carácter de reservada o confidencial, debería enviar la respectiva justificación; y que, en caso de que **COLTEL** se sustrajera del deber de entregar la información en comento o la entregase sin cumplir los requisitos previstos en la comunicación del 11 de julio de 2025, la CRC podría iniciar la respectiva actuación administrativa sancionatoria con el objetivo de verificar la posibilidad de imponer las multas a las que hace alusión el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

COLTEL dio respuesta el 11 de agosto de 2025, reiterando su postura de no remitir los acuerdos contractuales solicitados. De igual forma, señaló que al suministrar la información referida en la tabla proporcionada por la CRC y al justificar legalmente la reserva de los contratos, han actuado de conformidad con la Ley 1712 de 2014, buscando un equilibrio entre el deber de informar a la autoridad para que ejerza sus funciones regulatorias y la obligación de proteger información legalmente amparada por reserva.

Finalmente, **COLTEL** manifestó que las cláusulas estrictas de confidencialidad obligan a obtener consentimiento explícito antes de divulgar los acuerdos con terceros, por lo que ha solicitado a cada uno de los administradores de Redes de Distribución de Contenidos la autorización expresa para poder compartirle a la CRC los contratos solicitados y que, tan pronto obtuviera respuesta le informaría a la entidad sobre el particular y, en caso de ser autorizados, remitirían la documentación correspondiente.

Ahora bien, también se acreditó en este trámite que, luego de formulado el pliego de cargos del 25 de septiembre de 2025, esto es, el 10 de octubre de 2025, a través de correo electrónico remitido desde la cuenta j.gomez@telefonica.com, **COLTEL** compartió con el correo electrónico david.siervo@rcrom.gov.co, cuenta asignada a un funcionario de la CRC, el enlace a una carpeta en la que manifestó haber cargado los contratos con sus respectivos anexos, solicitados mediante el requerimiento de información No. 2025-033 y su reiteración. Al verificar esta situación se advierte que en la carpeta compartida se cargaron los siguientes contratos

- i) Contrato suscrito en el año 2010 entre **COLTEL** y **AKAMAI TECHNOLOGIES Inc.**
- ii) Contrato suscrito en febrero del año 2016 entre **COLTEL** y **GOOGLE Inc**
- iii) Contrato de prestación de servicios suscrito el 30 de septiembre de 2016 entre la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. ESP – TELEBUCARAMANGA** y **EDGE NETWORK SERVICES LIMITED.**
- iv) Contrato de prestación de servicios (PSI) No. MSA-PSEV-228-0916 suscrito el 30 de septiembre de 2016 entre **METROTEL S.A. ESP** y **EDGE NETWORK SERVICES LIMITED.**
- v) Acuerdo No. 71.1.0133.2018 suscrito en marzo de 2018 entre **COLTEL** y **NETFLIX STREAMING SERVICES INTERNATIONAL B.V.**

Sin embargo, como se advierte en la imagen 1 «Contratos compartidos por COLTEL», de los contratos previamente referidos, los indicados en los numerales i), ii) y v) fueron cargados el 10 de octubre de 2025, mientras que los indicados en los numerales iii y iv) fueron cargados hasta el 15 de octubre de 2025.

Se trata, por tanto, de la información que en su momento **COLTEL** no remitió, pero que posteriormente, de manera extemporánea, complementó el requerimiento de información No. 2025-033 realizado por esta Comisión. Adicionalmente, contrario a lo sostenido por la sociedad investigada, no todos los contratos fueron compartidos a la CRC el 10 de octubre de 2025, ya que dos de ellos fueron cargados en la carpeta compartida el 15 de octubre de 2025.

Con todo, no puede pasarse por alto que, según se vio, el requerimiento de información No. 2025-033 fue realizado mediante comunicación del 11 de julio de 2025, en la cual se le indicó como fecha límite de respuesta el día 21 de julio de 2025 y que, ante la negativa para remitir la totalidad de la información, el 6 de agosto de 2025 esta entidad reiteró el requerimiento otorgando un plazo perentorio hasta el 11 de agosto de 2025, el cual no fue atendido. Sin embargo, solo tras la formulación del pliego de cargos, y hasta el 15 de octubre de 2025, **COLTEL** entregó la información faltante solicitada en el requerimiento antes indicado.

Es evidente, entonces, que **COLTEL** no entregó la totalidad de la información de manera oportuna, pues es evidente que no lo hizo dentro de los plazos establecidos por la Comisión, a tal punto que la CRC tuvo que formular el respectivo pliego de cargos, en uso de las facultades dispuestas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

No es cierto que, el hecho de haber entregado la información trae consigo, per se, que no haya lugar a la imposición de la sanción prevista en el citado numeral 19. Según se vio en la sección precedente del presente acto, la multa allí definida no tiene por objetivo conminar al proveedor al que se le requiere la información, para que la entregue; dicha multa busca sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información. De ahí que el inicio de la presente actuación administrativa no haya tenido como propósito compeler a **COLTEL** a entregar la información previamente requerida, sino que su propósito sea identificar si hay lugar o no a sancionar a **COLTEL** por la no atención oportuna del requerimiento, siempre que se cumplan los elementos propios para poder endilgar la respectiva responsabilidad (tipicidad, antijuricidad y culpabilidad).

Como se observa, transcurrieron más de tres meses desde el momento en que se realizó el requerimiento No. 2025-033 para que la CRC pudiera contar con la documentación requerida a **COLTEL**. Por tanto, la sola entrega de la documentación por fuera de los plazos fijados por la Comisión no impone el deber de archivo de la presente actuación sancionatoria, razón por la cual el argumento de la investigada no tiene vocación de prosperar frente a la imputación del cargo formulado mediante el auto del 25 de septiembre de 2025, siendo necesario adelantar un análisis de la conducta de **COLTEL** como pasa a realizarse.

5.4. Sobre el argumento de COLTEL de la ausencia de antijuricidad material y aplicación del principio de proporcionalidad

Señala **COLTEL** que en el caso concreto una sanción —especialmente de carácter pecuniario— carece de justificación, pues argumenta que la conducta investigada fue corregida de forma diligente, en tanto la información ya fue entregada y se cumplió el objetivo de la CRC sin necesidad de sanción; no hay impacto en las funciones de la CRC y no existe antijuricidad material, pues como lo indicó la CRC en el requerimiento No. 2025-033, la información y documentos solicitados tenían como finalidad adelantar el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia» y **COLTEL** suministró la información solicitada que sirvió de base para la publicación del estudio mencionado.

Señala además de que acuerdo con la jurisprudencia para que una conducta sea sancionable, se requiere la existencia de una antijuricidad material y se debe aplicar el principio de proporcionalidad, lo cual comprende los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En atención a lo expuesto por la investigada, en esta sección se presentarán las consideraciones que le permitirán concluir a la CRC si **COLTEL** cometió la conducta por la que le fue imputado el cargo mediante el auto de apertura de investigación expedido el 25 de septiembre de 2025, y si la misma es típica, antijurídica y culpable, es decir, si tal conducta reúne los elementos de la infracción administrativa, que resultan necesarios para que haya lugar a sancionar a dicha sociedad⁸.

Como fue expuesto en la sección anterior, solo hasta el 15 de octubre de 2025, luego de la formulación del pliego de cargos, **COLTEL** entregó la información faltante solicitada en el requerimiento antes indicado. Por tanto, esta Comisión pudo corroborar que **COLTEL** incurrió en la conducta descrita en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pues no entregó la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los acuerdos vigentes suscritos con los proveedores de CDN con quienes tenga relación, incluyendo sus respectivos anexos, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento específico de información No. 2025-033, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento 2025521305 del 11 de julio de 2025 hasta el 4 de agosto de 2025, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 6 hasta el 11 de agosto de 2025, ni la había entregado a la fecha de expedición del pliego de cargos.

⁸ La Corte Constitucional en Sentencias como la C-818 de 2005, la C-699 de 2015 y la C-094 de 2021, ha señalado que los principios de las sanciones penales son aplicables *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionatorio, circunstancia por la cual la estructura del delito (tipicidad, antijuricidad y culpabilidad) es igualmente aplicable al ilícito administrativo.

La tipicidad es un principio comprendido en el artículo 29 de la Constitución Política que, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, se manifiesta en la «*exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras*»⁹. Según lo indica la Corte Constitucional, para satisfacer este principio deben concurrir los siguientes elementos: «(i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (...)»¹⁰.

De acuerdo con lo expuesto, la tipicidad consiste en la adecuación o subsunción de la conducta que genera la posible responsabilidad a la norma en que se prevé como sancionable ese comportamiento.

En el presente caso, el comportamiento de **COLTEL** configuró una infracción al deber tipificado en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pues la CRC le requirió para el cumplimiento de sus funciones, información amplia, exacta, veraz y oportuna, a pesar de lo cual este no suministró dentro de los plazos indicados la información completa requerida.

En efecto, como se ha expresado, 11 de julio de 2025, mediante requerimiento de información No. 2025-033, la CRC solicitó a **COLTEL**, información de las condiciones en las cuales los PRSTM realizan acuerdos con los proveedores de CDN, mediante el diligenciamiento de una tabla, así como el envío de los acuerdos vigentes suscritos entre **COLTEL** y los proveedores de CDN con quienes tenía relación, incluyendo sus respectivos anexos. Adicionalmente, se le solicitó información de los planes de inversión aprobados y las modificaciones que se hayan realizado del año 2020 hasta el 2025. No obstante, **COLTEL** no respondió el requerimiento realizado por la CRC mediante con la amplitud y oportunidad exigidos por la norma en mención, pues no entregó los acuerdos vigentes suscritos con los proveedores de CDN con quienes tenía relación, incluyendo sus respectivos anexos, en el plazo establecido por esta Comisión, esto es, desde el momento en que se le remitió el mencionado requerimiento hasta el 4 de agosto de 2025, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 6 hasta el 11 de agosto de 2025, ni la había entregado a la fecha de expedición del pliego de cargos y solo hasta el 15 de octubre de 2025 suministró los referidos contratos.

Luego de constatar que se está ante una conducta típica, corresponde establecer si en el caso bajo análisis existe la antijuricidad requerida para imponer una sanción. La antijuricidad «*implica la contradicción jurídica del acto objeto de reproche, es decir, de una parte, el desvalor de resultado el cual es formal cuando se infringe la ley y material, cuando se lesiona o se pone en peligro un bien jurídico protegido*»¹¹.

En el caso bajo análisis, como se ha expuesto, es clara la infracción a la Ley por parte de **COLTEL**, concretamente a lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. Por tanto, se corrobora la presencia de una antijuricidad formal, esto es, la infracción del deber normativo a cargo de la sociedad investigada.

Una vez constatada la tipicidad y antijuricidad formal, como es propio en un Estado social de derecho garantista de los derechos de los administrados, esta Comisión avanza en el análisis de la conducta, con el propósito de determinar si existe antijuricidad material.

Sobre este particular, **COLTEL** señala que no existe antijuricidad material pues desde el 4 de agosto de 2025 entregó la información solicitada y los contratos faltantes fueron entregados el 10 de octubre de 2025, por lo que se cumplió el objetivo de la CRC de adelantar el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia», que se publicó el 10 de septiembre de 2025.

En relación con este argumento de **COLTEL**, se considera pertinente señalar que la ausencia de lesividad ha sido concebida como un eximente de responsabilidad en materia sancionatorio-administrativa, en la medida en que puede suceder, que, presentándose una conducta típica y

⁹ Sentencia C-343 de 2006.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ver entre otras la sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, Corte Constitucional, Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido, sentencia del 2 de noviembre de 2016, Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: José Francisco Acuña Vizcaya.

formalmente antijurídica, la misma no ponga en riesgo o en peligro el bien jurídico tutelado¹². Por el contrario, como se ha indicado, existe antijuricidad material cuando la conducta típica y formalmente antijurídica, pone en riesgo o en peligro el bien jurídico tutelado.

En el caso objeto de análisis, se advierte que se consolidó una afectación a la actividad de la CRC, es decir, en este caso se cumple con el elemento de antijuricidad material, entendido como la puesta en peligro o lesión del bien jurídico protegido. Lo anterior, toda vez que los contratos requeridos por la CRC fueron compartidos por la investigada hasta el 15 de octubre de 2025, y solo hasta ese momento, **COLTEL** complementó la respuesta al requerimiento, lo cual ocasionó que, contrario a lo señalado por la investigada, no se cumpliera el objetivo de la CRC de analizar la información y tenerla en cuenta para el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia», que como lo reconoce **COLTEL**, se publicó en la página web de entidad el 10 de septiembre de 2025, esto es, antes de que la CRC pudiera acceder a los mencionados contratos.

Si bien desde el 4 de agosto de 2025 **COLTEL** remitió diligenciada la tabla que le había proporcionado la CRC, en la cual refirió acuerdos celebrados con AKAMAI, GOOGLE, META y NETFLIX, como se ha indicado, esta Comisión solo pudo acceder a la totalidad de los contratos hasta el 15 de octubre de 2025, razón por la cual, afecta el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y los fines que lo orientan, pues indudablemente privó a la CRC de conocer y poder constatar la información enviada por la sociedad investigada con soportes y anexos respectivos, así como conocer y analizar de manera detallada la totalidad de los contratos, lo cual habría permitido comprender de mejor manera la interacción entre **COLTEL** y las plataformas de servicios digitales para la provisión de redes de distribución de contenidos, situación que reviste gran importancia teniendo en cuenta la participación de la investigada dentro de este servicio.

En efecto, solo hasta el 15 de octubre de 2025, luego de publicado el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia»¹³, la CRC pudo constatar que, en la tabla remitida el 4 de agosto de 2025, **COLTEL** reportó un contrato con **EDGE NETWORK SERVICES LIMITED**, respecto del cual indicó fue suscrito en diciembre de 2020; sin embargo, compartió dos contratos de prestación de servicios suscritos el 30 de septiembre de 2016, uno de ellos entre la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. ESP – TELEBUCARAMANGA** y **EDGE NETWORK SERVICES LIMITED** y otro entre **METROTEL S.A. ESP** y **EDGE NETWORK SERVICES LIMITED**.

Si bien en el presente caso **COLTEL** alega la ausencia de daño o puesta en peligro, lo cierto es que, de la valoración integral de las pruebas, se puede extraer, para este caso puntual y bajo las circunstancias específicamente analizadas, que la conducta típica y formalmente antijurídica de la citada sociedad, además, reviste de la antijuricidad material requerida para imponer una sanción.

La antijuricidad material, se reitera, deviene del hecho de haber entregado la información por fuera del plazo indicado por la CRC, en un momento en el que la misma no resulta útil para el ejercicio de las funciones que tiene este regulador.

Además de configurarse la antijuricidad material, es claro que la conducta de **COLTEL** es culpable y, en consecuencia, procede la imposición de la sanción. En efecto, en relación con el aspecto subjetivo de la conducta, esta Comisión considera oportuno mencionar que la sociedad investigada, con pleno conocimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico, dado que es un operador de amplia trayectoria¹⁴, decidió no entregar la información con la amplitud y oportunidad solicitada en el requerimiento No. 2025-033, así como en la correspondiente reiteración, a sabiendas del deber impuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. En concreto, **COLTEL** debía dar plena aplicación a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado

¹² «El criterio *daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados* (art. 50-1, CPACA) es la ratificación de que el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeta a la verificación del elemento *antijuricidad de la infracción*, esto es, un ataque a un bien jurídico protegido. Por tanto, desde el punto de vista lógico y una interpretación conforme a la Constitución, no hay antijuricidad si la acción típica no lesiona ni pone en peligro el bien jurídico tutelado.

En consecuencia, cuando el artículo 50-1 del CPACA menciona este criterio, más que un parámetro de graduación de la sanción, lo que contiene es una causal eximente de responsabilidad administrativa, puesto que si el investigado prueba que no se produjo dicho daño o peligro, no es procedente imponer una sanción debido a la ausencia del elemento de antijuricidad.» Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. Legis, Bogotá, 2022, pág. 139.

¹³ Se reitera que el estudio fue publicado el 10 de septiembre de 2025 en el sitio web <https://www.crcm.gov.co/es/noticias/comunicado-prensa/crc-presenta-estudio-plataformas-servicios-digitales-ott-2024-una>.

¹⁴ De conformidad con el Certificado de Existencia y Representación Legal de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC, esta sociedad fue constituida el 16 de junio de 2003.

por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y, por tanto, estaba obligada a entregar la información con la amplitud y dentro de la oportunidad solicitada por la CRC.

Aun cuando la CRC solicitó la información a este operador a través del requerimiento No. 2025-033, e incluso reiteró el requerimiento, **COLTEL** mantuvo su postura de no aportar parte de ella, por lo cual, solo hasta el 15 de octubre de 2025, luego de más de 3 meses de la solicitud inicial y de la formulación del pliego de cargos, compartió los contratos faltantes.

En consecuencia, esta Comisión procederá a declarar a **COLTEL** responsable por la comisión de la conducta establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no entregar la información requerida por la CRC para el ejercicio de sus funciones, en los términos descritos en la presente resolución.

5.5. Consecuencia de la conducta y monto de la sanción a imponer

El numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, indica que la multa diaria a imponer será hasta de 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos «(...) según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión», siendo estos los factores a tener en cuenta para su graduación.

Como se expuso en el numeral anterior, que **COLTEL** no haya entregado a tiempo la totalidad de la información solicitada en el requerimiento de información No. 2025-033, afecta el ejercicio de las funciones atribuidas a la Comisión, esto es, el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y los fines que lo orientan, pues indudablemente privó a la CRC de conocer y analizar de manera detallada la totalidad de los contratos, lo cual habría permitido comprender de mejor manera la interacción entre **COLTEL** y las plataformas de servicios digitales para la provisión de redes de distribución de contenidos que, como se ha indicado, reviste gran importancia teniendo en cuenta la participación de la investigada dentro de este servicio.

No puede perderse de vista que el requerimiento de información No. 2025-033 fue realizado mediante comunicación del 11 de julio de 2025, en la cual se le indicó como fecha límite de respuesta el día 21 de julio de 2025 y que, ante la negativa para remitir la totalidad de la información, el 6 de agosto de 2025 esta entidad reiteró el requerimiento otorgando un plazo perentorio hasta el 11 de agosto de 2025, el cual no fue atendido y solo tras la formulación del pliego de cargos, el 15 de octubre de 2025, **COLTEL** entregó la información faltante solicitada en el requerimiento antes indicado.

En este orden de ideas, también debe tenerse en cuenta como un elemento que hace más grave la conducta, la constante negativa de **COLTEL**, respecto del requerimiento No. 2025-033, de cara a aportar la información requerida, lo que representa una resistencia al cumplimiento del deber de entregar la información por parte del agente.

En cuanto a la reincidencia, es de señalar que la CRC, mediante la Resolución 3516 del 11 de enero de 2012¹⁵, en aplicación del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, impuso una multa a **COLTEL** por la suma de DOSCIENTOS TRECE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS (\$213.972.200), por la deficiencia en el reporte de información, esto por información incompleta y sin el grado de especificidad y desagregación requeridos por la CRC para adelantar la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios, así como efectuar la revisión del mercado de voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas. Esta decisión fue confirmada por la CRC mediante Resolución 3600 del 25 de abril de 2012¹⁶.

La identificación de estos elementos permite realizar la dosimetría de la sanción, pues como se indicó, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, señala que la multa máxima a imponer es de hasta 250 salarios mínimos legales mensuales, a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día de incumplimiento y le permite a la CRC definir el monto específico que corresponda a la gravedad y a la reincidencia de la conducta, siempre que se respete el límite superior mencionado.

¹⁵ Por la cual se impone una sanción a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.

¹⁶ Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. contra la Resolución CRC 3516 de 2012

Es preciso señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante sentencia del 30 de abril de 2014, negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por COLTEL, es decir, no accedió a declarar la nulidad de las Resoluciones 3516 del 11 de enero de 2012 y 3600 del 25 de abril de 2012.

Por lo tanto, al establecerse los elementos que determinan la gravedad de la conducta y que el comportamiento de **COLTEL** se puede calificar como reincidente, la CRC considera procedente imponer una **multa diaria de 54,87 SMLMV de los 250 SMLMV** permitidos por la norma, vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos¹⁷, por cada uno de los días en los que incurrió en la conducta sancionable.

Es preciso advertir que los atenuantes establecidos en el párrafo del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019¹⁸, no resultan aplicables al caso que nos ocupa, pues esta norma que hace parte del régimen general de infracciones y sanciones solo puede aplicarse en las sanciones que deba imponer el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la facultad sancionadora de la CRC cuenta con un régimen especial en el numeral 19 del artículo 22 de Ley 1341 de 2009.

Ahora bien, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 autoriza a esta Comisión, como se ha señalado, a imponer la multa respectiva por cada día de incumplimiento del deber de enviar la información específica requerida. Como **COLTEL** incurrió en la omisión de tal deber legal hasta el 15 de octubre de 2025, el ordenamiento jurídico habilita a esta Comisión a multarle, en principio, por cada día de incumplimiento. Sin embargo, la potestad sancionatoria de la Administración debe considerar la proporcionalidad de la sanción, entendida como la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, razón por la cual, sólo impondrá multas diarias en la cuantía arriba señalada hasta la fecha en que se notificó a **COLTEL** el pliego de cargos, esto es, el 30 de septiembre de 2025.

De conformidad con lo expuesto hasta este punto, se tendrán en cuenta 35 días hábiles de incumplimiento, desde el 12 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2025.

Teniendo en cuenta lo anterior, la multa total a imponer corresponde a **MIL NOVECIENTOS VEINTE COMA CUARENTA Y CINCO (1.920,45)** salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2025¹⁹, equivalentes a **DOCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO COMO CERO SEIS (225.744,06) UVB del año 2026**²⁰.

Finalmente, es de indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 37 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 24 de la Ley 1978 de 2019, constituyen recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) «[!]as multas y otras sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la **Comisión de Regulación de Comunicaciones** y la Agencia Nacional del Espectro a proveedores de redes y servicios de comunicaciones.» (NFT). A su vez, corresponde a la Subdirección Financiera del MinTIC «Dirigir el cobro persuasivo para el recaudo de contraprestaciones y **derechos que se causan a favor del Fondo**, y de cuotas partes pensionales a favor del Ministerio.» (NFT) según lo previsto en el numeral 5 del artículo 35 del Decreto 1064 de 2020, razón por la cual, se ordenará informar de la presente decisión a dicha dependencia.

En mérito de lo expuesto,

¹⁷ Para el año 2025 el valor del salario mínimo mensual correspondió a un millón cuatrocientos veintitrés mil quinientos pesos (\$1.423.500), de acuerdo con el Decreto No. 1572 del 2024.

¹⁸ «**PARÁGRAFO 1o.** En el procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 65 de la presente ley, serán factores atenuantes, los siguientes criterios:

1. Cuando, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto mediante el cual se formulan cargos, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en las tres cuartas partes de la que resultare pertinente imponer.
2. Cuando, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto mediante el cual se formulan cargos, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en la mitad de la que resultare pertinente imponer.
3. Cuando, hasta antes de la culminación del periodo probatorio, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en la tercera parte de la que resultare pertinente imponer.»

¹⁹ Para el año 2025, el valor del salario mínimo mensual correspondió a un millón cuatrocientos veintitrés mil quinientos pesos (\$1.423.500), de acuerdo con el Decreto No. 1572 del 2024.

²⁰ De acuerdo con el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 a partir del 1 de enero de 2024, todas las sanciones, multas y cobros deberán calcularse en términos de la Unidad de Valor Básico (UVB), razón por la cual, la multa a imponer se expresa en términos de UVB. De acuerdo con la Resolución 3488 de 2025, el valor de la UVB para el año 2026 es de doce mil ciento diez pesos (\$12.110)

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Declarar a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, identificada con NIT 830.122.566-1, responsable por la comisión de la conducta establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no entregar la información requerida por la CRC para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO 2. Imponer a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, identificada con NIT 830.122.566-1, una multa de **MIL NOVECIENTOS VEINTE COMA CUARENTA Y CINCO (1.920,45)** salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2025, equivalentes a **DOCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO COMO CERO SEIS (225.744,06) UVB del año 2026 UVB del año 2026**, dentro de la presente investigación administrativa por la comisión de la infracción imputada en el pliego de cargos, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Notificar la presente resolución al representante legal de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición que deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

ARTÍCULO 4. Informar a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, que deberá consignar a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el valor de la multa establecida en el artículo segundo, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 5. Informar a la Subdirección Financiera del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que adelante el correspondiente cobro de la multa impuesta en el artículo segundo de la presente resolución.

Dada en Bogotá D.C., a los 13 días del mes de marzo de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Presidente



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo

C.C. Acta 1556 del 20 de febrero de 2026
S.C.C. Acta 495 del 11 de marzo de 2026
Expediente: 8000-25-11-4.

Revisado por: Miguel Andrés Durán Dajud - Coordinador de Analítica de Datos
Víctor Andrés Sandoval Peña - Coordinador de Gestión Jurídica
Proyectado por: Miguel Rojas