

RESOLUCIÓN No. **8192** DE 2026

«Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** y por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. - UNE TELCO** en contra de la Resolución CRC 8140 de 2026»

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

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las conferidas por los numerales 9 y 10 del 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 8140 del 12 de febrero de 2026, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC o la Comisión) resolvió la solicitud presentada por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** (en adelante, **ETB**), respecto de la controversia surgida con **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. - UNE TELCO**, (en adelante, **UNE**), relacionada con la remuneración que **UNE**, según dice **ETB**, debe reconocer por el uso de la infraestructura de **ETB** y de la cual hace uso **UNE** para el despliegue de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C.

En el referido acto administrativo, la Comisión decidió ordenar a las partes la ejecución de una serie de actividades con la finalidad de determinar de manera concreta y clara las características y la ubicación geográfica de los elementos pertenecientes a la infraestructura elegible de compartición que se encuentra en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C., que hacen parte de la controversia objeto de estudio y que **UNE** ha estado utilizando. Para el anterior efecto, la Comisión otorgó unos plazos concretos a las partes para que, una vez fenecidos estos, **ETB** y **UNE** envíen a la CRC la constancia del cumplimiento efectivo y real de la orden impartida en ese acto administrativo, lo que incluía la copia del inventario realizado sobre el cual aplicarán la remuneración que corresponda según la regulación que aplique a cada periodo. Finalmente, la Comisión decidió que remitiría el presente expediente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) para lo de su competencia, con ocasión de lo solicitado por **ETB** en su oferta final¹.

¹ En el aparte decisorio de la Resolución CRC 8140 de 2026 la Comisión expresó:

«[...]

ARTÍCULO 1. Ordenar a la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** y a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. - UNE TELCO** lo siguiente:

- (i) Que, en un plazo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este acto administrativo, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** identifique y valide, nuevamente, de manera concreta y clara las características y la ubicación geográfica de los elementos

La Resolución CRC 8140 de 2026 fue notificada por medios electrónicos a las partes el 17 de febrero de 2026, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Dentro del término concedido para el efecto, mediante escrito del 3 de marzo de 2026, radicado internamente con el número 2026804560, **ETB** interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRC 8140 de 2026. De otra parte, el mismo día, y bajo documento radicado con el número interno 2026804594, **UNE** interpuso recurso de reposición en contra del citado acto administrativo.

De conformidad con lo previsto en el tercer inciso del artículo 79 del CPACA, mediante comunicación de 4 de marzo de 2026, con radicado de salida número 2026200362, esta Comisión procedió a dar

pertenecientes a la infraestructura elegible de compartición ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C. que hacen parte de la controversia objeto de estudio y que **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** ha estado utilizando.

(ii) Que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo anteriormente mencionado, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** remita a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** la relación de la infraestructura identificada.

(iii) Que, una vez recibida la anterior información, y en un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de su recepción, **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** identifique todos los elementos afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones que ha instalado y apoyado directamente en la infraestructura reportada por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.**, ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C., los cuales deben estar debidamente marcados en los términos de la regulación vigente. Con la finalidad de cumplir esta orden, **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** deberá tener en cuenta las reglas contenidas en el artículo 4.10.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, para identificar todos los elementos afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones que hayan sido instalados y apoyados por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** directamente en la infraestructura elegible de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C.

(iv) Que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo anteriormente mencionado, **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** remita a la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** la relación de todos los elementos afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones que se han instalado y apoyado directamente en la infraestructura reportada por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.**

(v) Que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo anteriormente mencionado, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** se reúnan para identificar y revisar de manera conjunta el inventario de la infraestructura reportada por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C., que está siendo usada por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** y que será objeto de remuneración. El inventario final de la infraestructura deberá estar plenamente identificado en un plazo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la primera reunión que celebren las partes.

El inventario que realicen las partes deberá incluir como mínimo: **(i)** el listado de elementos, su descripción y la unidad de medición para realizar una correcta contabilización de la infraestructura pasiva objeto de compartición y **(ii)** los periodos en los cuales **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** ha utilizado la referida infraestructura.

PARÁGRAFO. En cumplimiento de todo lo anterior, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** tendrán la obligación de suministrarse mutuamente toda la información que sea necesaria para el cabal desarrollo de la orden descrita. Así, a modo enunciativo, las partes deberán tener en cuenta, y compartirse entre ellas, cualquier tipo de acuerdo o contrato que eventualmente exista respecto de la infraestructura que es objeto de discusión y que eventualmente haya sido suscrito con cualquier tercero, así como los documentos que dan cuenta de la ejecución de tales acuerdos. Todo lo anterior, en el marco del principio constitucional de buena fe.

ARTÍCULO 2. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo indicado en el numeral (v) del artículo primero de la parte resolutive de este acto administrativo, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** y **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** deben enviar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones constancia del cumplimiento efectivo y real de la orden impartida en este acto administrativo, incluyendo la copia del inventario realizado sobre el cual aplicarán la remuneración que corresponda según la regulación que aplique a cada periodo.

PARÁGRAFO. En caso de que no se envíe la información en mención dentro del término indicado, la Comisión de Regulación de Comunicaciones procederá de conformidad con 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.

ARTÍCULO 3. En los términos del numeral **3.2.3** de la parte motiva de este acto administrativo, remitir el presente expediente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lo de su competencia.

[...]».

traslado a **UNE** del material probatorio aportado por **ETB** en el recurso de reposición presentado. El 10 de marzo de 2026, mediante documento identificado con el número de radicado 2026805078, **UNE** recorrió este traslado reiterando los argumentos expuestos en su recurso. Adicionalmente, **UNE** solicitó que le fuera remitida nuevamente la información aportada por **ETB** como prueba, dado que no podía acceder a la misma en el enlace compartido «[p]or *políticas de seguridad de la información de UNE*».

De otra parte, la Comisión advierte en este punto que, en la petición segunda principal contenida en su recurso de reposición, **UNE** pidió a la CRC que decretara e incorporara en el expediente las pruebas documentales que supuestamente había aportado con ese escrito. Sin embargo, luego de revisado el documento en su integridad, lo cierto es que **UNE** únicamente aportó con su escrito de reposición una copia del certificado de existencia y representación legal de esa compañía, documento que no tiene por objeto acreditar hecho alguno relacionado con el asunto en controversia. Por lo anterior, ante la ausencia de solicitudes concretas de pruebas y ante la falta de su aporte al expediente, no hubo lugar a dar traslado alguno a **ETB** en los términos del tercer inciso del artículo 79 del CPACA.

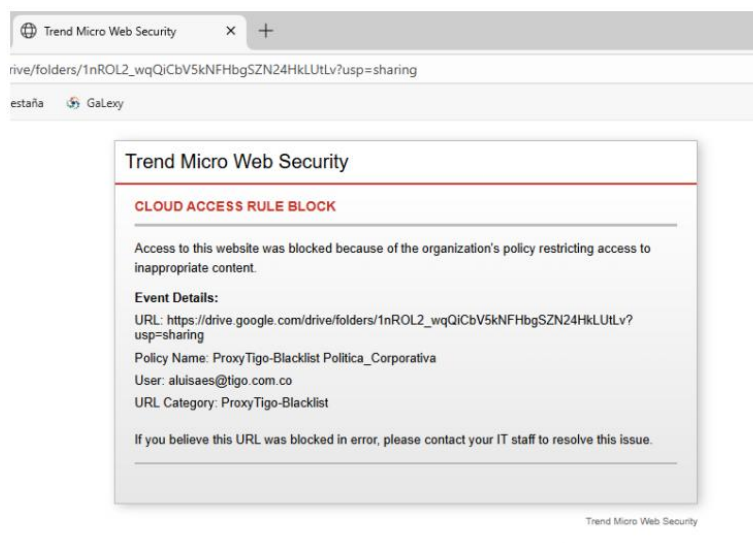
Teniendo en cuenta que los recursos de reposición interpuestos por **ETB** y **UNE** cumplen con los requisitos dispuestos en los artículos 76 y 77 del CPACA, esta Comisión deberá admitirlos a fin de proceder a su estudio de fondo.

Finalmente, dado que en el presente trámite se está ante la interposición de los recursos de reposición en contra del acto administrativo que resolvió una controversia entre **ETB** y **UNE**, asunto que debe desatarse 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. Lo anterior, ya que 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. ASPECTO PRELIMINAR: LA SOLICITUD DE UNE PARA QUE SE LE COMPARTIERAN NUEVAMENTE LAS PRUEBAS APORTADAS POR ETB EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN

Como fue anticipado, al descorrer el traslado de las pruebas aportadas por **ETB** en su recurso, **UNE** expresó, respecto del «[i]nventario y registro fotográfico aportado por **ETB**», que «[p]or *políticas de seguridad de la información de UNE*, no ha sido posible acceder a la información contenida en el [...] link aportado por **ETB**» (NSFT).

UNE explica que, tratándose de unos documentos alojados en un drive de Google, arroja el siguiente resultado al intentar acceder a ellos:



Además de pedir que la CRC desestime las pruebas aportadas por **ETB**, **UNE** solicita, tanto a la CRC como a **ETB**, que la pruebas sean remitidas «en un formato diferente al actual, de tal forma que **UNE**, *en cumplimiento de sus políticas de seguridad de la información*, pueda tener acceso al [enlace] y validar la información aportada» (NSFT).

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Junto con su recurso de reposición, **ETB** aportó al expediente administrativo un inventario y unas fotografías, en los siguientes términos:

«ANEXOS


- Poder para actuar en la presente actuación
- Certificado de Existencia y Representación Legal de ETB
- Escritura Pública de la Dra. Diana Adrada
- Inventario
- Registro fotográfico del inventario

Link Anexos:

https://drive.google.com/drive/folders/1nROL2_wqQiCbV5kNFHbgSZN24HkLUtLv?usp=sharing

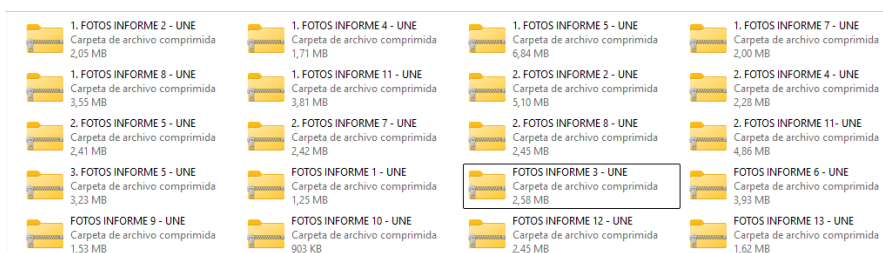
».

Al ingresar al citado enlace de anexos, la Comisión encontró los siguientes documentos:



Nombre	Propietario	Fecha de modificación	Tamaño de a	Ordenar
Certificado ETB marzo 2026.pdf	Propietario oculto	3 mar	448 kB	
drive-download-20260303T151309Z-3-001.zip	Propietario oculto	3 mar	57,1 MB	
ESCRITURA 30392025.pdf	Propietario oculto	3 mar	36,9 MB	
INVENTARIO PDF.pdf	Propietario oculto	3 mar	11,9 MB	
PODER.pdf	Propietario oculto	3 mar	430 kB	
T.P Laura R.pdf	Propietario oculto	4 jul 2025	332 kB	

Una vez descargada la carpeta comprimida, contenida en el referido enlace, la Comisión tuvo acceso, sin ningún tipo de restricción técnica, a 20 carpetas que contenían una serie de fotografías, así:



Este enlace fue remitido a **UNE** en el traslado efectuado por la CRC, sin que se observe ningún tipo de restricción para su acceso. Agréguese que **UNE** reconoce que la imposibilidad de apertura del enlace a la que refiere en su escrito obedece a sus políticas de seguridad de la información.

En palabras de la Corte Constitucional, algunas de las garantías que componen el debido proceso en trámites administrativos consisten en ejercer el «derecho de defensa y contradicción» y «solicitar, aportar y controvertir las pruebas»².

En el presente caso se observa que la CRC garantizó el debido proceso de **UNE** en la medida en que, en consonancia con el artículo 79 del CPACA³, le trasladó las pruebas allegadas por **ETB** de manera que **UNE** pudiera conocerlas y controvertir su contenido. Si **UNE** asegura que no pudo acceder a la información contenida en el enlace proveniente por **ETB**, es claro que ello sucedió, como el mismo **UNE** expresa, por sus políticas internas de seguridad, de modo que lo que le corresponde a **UNE** es adoptar las medidas necesarias para conocer la información, y no pretender que sea la CRC la que se adecúe a las políticas de seguridad que se limita a invocar.

² Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010.

³ CPACA. «ARTÍCULO 79. Trámite de los recursos y pruebas.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

[...]».

No es labor de la CRC ajustarse a las políticas internas de las partes a efectos de darle traslado a las pruebas, máxime cuando la propia Comisión verificó que **ETB** no estableció ningún tipo de restricción técnica para acceder a las pruebas aportadas. No se está ante alguna falla técnica o error que sea atribuible a **ETB** o a la Comisión, sino que, por el contrario, **UNE** usa sus propias limitantes técnicas o de seguridad para, por esa vía, solicitar un plazo adicional para pronunciarse de las pruebas.

Concluye esta Comisión que la solicitud de **UNE** no tiene vocación de prosperar toda vez que a este proveedor se le garantizó la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción a efectos de que pudiera pronunciarse frente a las pruebas aportadas por **ETB**. La supuesta imposibilidad de conocer la información remitida mediante un enlace es, según se vio, únicamente atribuible a **UNE**.

3. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ETB

En su escrito de recurso de reposición, **ETB** formula las siguientes peticiones:

«**Primera.** Revocar integralmente la Resolución CRC 8140 del 12 de febrero de 2026, en cuanto difiere la solución sustancial de la controversia y ordena actuaciones adicionales que ya cuentan con soporte probatorio suficiente dentro del expediente.

Segunda. Adoptar una decisión de fondo que reconozca el derecho de la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. – ETB S.A. E.S.P. a la remuneración por el uso de la infraestructura de Ciudad Salitre por parte de UNE desde el 12 de septiembre de 2008, de conformidad con las pruebas aportadas y el marco contractual suscrito entre las partes.

Tercera. Determinar que, para efectos regulatorios, el ejercicio de control material, administración y disponibilidad de la infraestructura por parte de ETB satisface los presupuestos exigidos por la regulación para el reconocimiento de la remuneración, sin que resulte necesario un pronunciamiento sobre la titularidad jurídica de la misma.

Cuarta. Definir los criterios aplicables para la remuneración del uso de la infraestructura del sector de Ciudad Salitre, con fundamento en el material probatorio allegado al expediente y las condiciones pactadas en el acuerdo suscrito entre las partes, de manera que se establezcan parámetros claros, objetivos y vinculantes para la normalización del uso.

Quinta. Determinar que el contrato de uso compartido suscrito el 16 de diciembre de 2016 constituye el marco jurídico y técnico aplicable a la relación de acceso entre las partes, incluyendo las reglas de remuneración, normalización y tratamiento del uso no autorizado del sector de Ciudad Salitre, en armonía con la regulación sectorial.

Petición Subsidiaria. Sin perjuicio de las solicitudes elevadas en los numerales anteriores, y en caso de que alguna no prospere, solicitamos REVOCAR los literales **(i)** y **(ii)** del **ARTÍCULO 1** de la Resolución 8140 de 2026, los cuales imponen a ETB la obligación de "identificar y validar, nuevamente, de manera concreta y clara las características y la ubicación geográfica de los elementos pertenecientes a la infraestructura elegible de compartición ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C." en un plazo de dos meses y dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento de este plazo, remitirla (de nuevo) a UNE EPM TELECOMUNICACIONES.

Para en su lugar, MODIFICAR el **ARTÍCULO 1** para que se ordene dar traslado inmediato del inventario ya obrante en el expediente a UNE EPM TELECOMUNICACIONES, procediendo directamente a las etapas de validación conjunta (literal v), evitando así reprocesos administrativos injustificados».

Las peticiones citadas fueron sustentadas por **ETB** en varios cargos o argumentos, de manera que esta Comisión procede a analizarlos y resolverlos teniendo en cuenta las temáticas allá abordadas, según se expone a continuación:

3.1 Sobre los argumentos planteados por ETB en el acápite denominado como «FALTA DE MOTIVACIÓN E INCONGRUENCIA ENTRE LO SOLICITADO Y LO RESUELTO»

ETB sostiene que la Resolución CRC 8140 de 2026 carece de una motivación suficiente, objetiva y proporcional que justifique la reiteración de la obligación de elaborar y validar un inventario. Además, alega que el acto recurrido presenta una incongruencia material entre lo pedido y lo resuelto, al no dirimir la controversia sometida a conocimiento de la CRC en los términos en que fue planteada por **ETB**.

Frente a lo primero, **ETB** señala que la Resolución CRC 8140 de 2026 adolece de un déficit de motivación respecto de la orden impartida a **ETB** correspondiente a identificar y validar, nuevamente, la infraestructura objeto de la controversia. Dice **ETB** que el acto administrativo no expone las razones que justifiquen la reiteración de esa carga y, a su juicio, no existe ninguna diferencia o controversia relacionada con el inventario. Añade que en el expediente administrativo obra prueba suficiente de que el inventario técnico ya fue elaborado y actualizado por **ETB**, quien lo ha remitido en varias oportunidades a **UNE**.

ETB alega que la CRC no explicó, en el acto administrativo recurrido, la razón por la que los inventarios aportados por **ETB** al expediente administrativo no son suficientes para adoptar una decisión que dirima la controversia. Opina que la orden impartida a esa compañía es genérica y no cuenta con una motivación diferenciada y, además, la CRC no valoró el hecho de que **ETB** ha remitido en varias oportunidades esos inventarios a **UNE**. Concluye que la orden impartida desconoce los principios de eficiencia, economía y celeridad que orientan la función administrativa, al imponer trámites redundantes que prolongan el conflicto sin aportar elementos sustancialmente nuevos para su resolución.

ETB sostiene que en el acto administrativo controvertido no se hizo un análisis sobre la conducta de **UNE** en relación con la información remitida por **ETB**. Cuestiona el hecho de que, en su entender, la CRC no valoró el comportamiento omisivo de **UNE** y, en su lugar, se impuso nuevamente una carga técnica a **ETB**, lo que desconoce el principio de buena fe.

Frente a al segundo aspecto anunciado, **ETB** considera que el acto administrativo incurrió en una incongruencia entre lo solicitado por **ETB** y lo efectivamente resuelto. Al respecto, **ETB** alega que acudió a la vía de solución de controversias para obtener una definición de fondo sobre la obligación de **UNE** de reconocer y pagar la remuneración por el uso de la infraestructura, así como para que la CRC aclarara el alcance del derecho a remuneración reconocido por la regulación sectorial y confirmara su vigencia. Sin embargo, dice, la CRC adoptó un conjunto de órdenes instrumentales orientadas a reconstruir, revisar y formalizar inventarios, sin emitir un pronunciamiento sustantivo que defina la controversia planteada ni una aclaración que neutralice la tesis restrictiva sostenida por **UNE**. Por todo lo anterior, expresa que el acto administrativo mantuvo intacto el núcleo de la divergencia que motivó la actuación.

Por lo expuesto, **ETB** solicita que se revoque la Resolución 8140 de 2026 y, en su lugar, que se emita una decisión de fondo *«orientada al reconocimiento del derecho de remuneración por el uso de la infraestructura y a la adopción de las medidas necesarias para su efectiva materialización»*.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta lo manifestado por el recurrente en los fundamentos objeto de estudio, la Comisión considera que, para efectos de resolver estos cargos, es necesario recordar que la oferta final de **ETB** –elemento fundamental para la delimitación del asunto en controversia y, por lo tanto, del alcance de la decisión del regulador– respecto a la diferencia con **UNE**, contenida en su solicitud inicial de solución de controversias, fue la siguiente:

«1. Que se resuelva que UNE EPM TELECOMUNICACIONES está obligada a pagar o a reconocer a mi representada la remuneración por el uso de la infraestructura - de ETB - ubicada en el sector de Ciudad Salitre de la ciudad de Bogotá, en función de lo establecido en el contrato suscrito entre las partes en el año 2016. Todo lo anterior, desde el año 2008.

2. Que la CRC le aclare a UNE EPM TELECOMUNICACIONES que las resoluciones sobre uso de infraestructura de telecomunicaciones, expedidas entre el año 2002 y hasta la fecha, reconocen el derecho de los PRST y de los dueños, poseedores y aquellos que ejerzan actos de señor y dueño, a recibir remuneración o contraprestación por el uso de la infraestructura por parte de terceros. En este sentido, se precisa que ETB, antes la Empresa de Teléfonos de Bogotá, en virtud de su condición de operador estatal único bajo el esquema de monopolio vigente antes de la expedición de la Ley 142 de 1994, es titular histórico de gran parte de la infraestructura pasiva de la ciudad. Dicha infraestructura no deriva de actos privados de adquisición, sino de su rol como ejecutor de las políticas públicas distritales de desarrollo urbano, lo que sustenta plenamente su derecho a percibir la remuneración correspondiente por su utilización.

3. Que la CRC confirme la plena vigencia del derecho de remuneración en favor de ETB, en el marco de las disposiciones regulatorias aplicables al acceso y uso de infraestructura pasiva, precisando que la remuneración constituye un elemento esencial para garantizar la

sostenibilidad, el mantenimiento y la adecuada prestación de los servicios de telecomunicaciones en condiciones de eficiencia y competencia.

4. Que la CRC remita el expediente de la referencia, a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la medida en que existe un presunto incumplimiento de la regulación por parte de UNE EPM TELECOMUNICACIONES, pues esa sociedad usa la infraestructura de mi representada sin efectuar la remuneración prevista en la regulación y exige requisitos adicionales o diferentes a los establecidos en la regulación aplicable».

Con base en los términos de esta oferta final, y de conformidad con las pruebas aportadas por **ETB**, la Comisión definió el alcance del conflicto en el sentido de señalar que existe una controversia entre las partes respecto de la determinación específica de la infraestructura susceptible de ser remunerada por **UNE** a **ETB** en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C. La anterior conclusión no fue caprichosa ni infundada, sino que, por el contrario, la Comisión determinó que ese conflicto tenía origen en dos asuntos en concreto.

El primer asunto es el título mediante el cual **ETB** ejerce derechos sobre la infraestructura objeto de discusión. Al respecto, basta con leer las solicitudes de **ETB** para comprender que se dirigen a que la CRC realice un pronunciamiento respecto del título que **ETB** ostentaría sobre esa infraestructura. Esto se complementa con las pruebas aportadas⁴, según las cuales este ha sido un punto de discusión entre las partes. Además, de manera expresa **ETB** manifestó en su oferta final que le corresponde a la CRC aclarar a **UNE** «*que las resoluciones sobre uso de infraestructura de telecomunicaciones, expedidas entre el año 2002 y hasta la fecha, reconocen el derecho de los PRST y de los dueños, poseedores y aquellos que ejerzan actos de señor y dueño, a recibir remuneración o contraprestación por el uso de la infraestructura por parte de terceros*». Frente a ello, **ETB** en dicha oferta precisa que «*es titular histórico de gran parte de la infraestructura pasiva de la ciudad [...]*».

En relación con lo anterior, y como consecuencia del primer punto, el segundo asunto en controversia correspondió al inventario de la referenciada infraestructura. Esta conclusión tampoco fue caprichosa, sino que, por el contrario, bastaba con revisar la página No. 7 del acta de la reunión del 26 de diciembre de 2024 de la Comisión Coordinadora del Contrato (CCC) de la que se desprende que **UNE** manifestó lo siguiente en el referido encuentro entre las partes respecto de este punto: «*UNE siempre ha tenido la disposición de remunerar a ETB la infraestructura sobre la que ETB demuestre su propiedad y que se encuentre debidamente inventariada*» (NFT).

En virtud de la definición del conflicto, que fue delimitado con base en las peticiones que **ETB** incluyó en su oferta final, la CRC, de una parte, concluyó que no era competente para declarar si una persona natural o jurídica tiene el control, la propiedad, la posesión, la tenencia de dicha infraestructura y, de otra, decidió emitir una serie de órdenes a las partes con la finalidad de desatar el conflicto en los términos fijados, en lo que atañe a la identificación precisa de la infraestructura. Esto último estuvo justificado en garantizar la aplicación de la regulación general expedida por esta Comisión en materia de compartición de infraestructura.

De manera concreta, y para arribar a esa conclusión, la CRC tuvo en cuenta de manera expresa que **ETB** ya había realizado un inventario, tanto así que esta Comisión lo manifestó en el acto recurrido así:

«La Comisión no desconoce que, dentro de las pruebas aportadas con su solicitud, **ETB** remitió a la CRC algunos elementos documentales que darían cuenta de la existencia de un inventario realizado por el solicitante (para el efecto, ver las pruebas aportadas por **ETB** relacionadas con los hechos No. 8, 13 y 23 de la solicitud inicial), el cual no ha sido aceptado por **UNE**. Por lo

⁴ A modo de ejemplo, de la página No. 7 del acta de la reunión del 26 de diciembre de 2024 del CCC se desprende que **UNE** manifestó lo siguiente respecto de este punto: «*UNE siempre ha tenido la disposición de remunerar a ETB la infraestructura sobre la que ETB demuestre su propiedad y que se encuentre debidamente inventariada*» (NFT).

Adicionalmente, también a modo de ejemplo, en la página No. 2 de la comunicación del 7 de abril de 2025, emitida por **ETB** y radicada ante **UNE**, **ETB** manifestó lo siguiente: «*ETB no comparte la posición de UNE frente a que para reconocer la remuneración de la infraestructura de ETB, la empresa debe demostrar la propiedad de esta, entre otras, por las siguientes razones (...)*». (NFT)

Finalmente, en la página No. 11 de su solicitud, **ETB** expone los puntos de divergencia. En cuanto a la posición de **UNE**, **ETB** dice lo siguiente: «*UNE EPM TELECOMUNICACIONES señala que no debe pagar remuneración por el uso la infraestructura ubicada en el sector de Ciudad Salitre de la ciudad de Bogotá D.C., hasta que ETB demuestre la propiedad de esa infraestructura, muy a sabiendas que UNE EPM TELECOMUNICACIONES no es propietario, ni poseedor, tampoco ejerce actos de señor y dueño de esa infraestructura. Así mismo, conociendo que ASOSALITRE no es propietario de la infraestructura objeto de uso sin autorización de mi representada*» (NFT)

tanto, **ETB** deberá validar y revisar ese inventario con base en las reglas expuestas en este acto administrativo, previo a remitirlo a **UNE** en cumplimiento de las órdenes dadas» (SFT)⁵.

Sobre esa base, seguidamente la CRC analiza de manera particular los argumentos de **ETB** relacionados con la supuesta falta de motivación y de congruencia.

- **Supuesta falta de motivación**

Con base en todo lo anterior, y respecto de los cargos planteados por **ETB** en relación con la supuesta **falta de motivación**, es de señalar que en líneas precedentes ya quedó en evidencia que la Comisión sí tuvo en cuenta que **ETB** ya había realizado un inventario de la infraestructura objeto de controversia y que lo había remitido a **UNE**. Sin embargo, con la finalidad de ser lo más garantista posible al momento de emitir las órdenes contenidas en el acto recurrido, la CRC le dio la oportunidad a **ETB** para que revisara y/o actualizara ese inventario, a la luz de las disposiciones regulatorias que la Comisión analizó en la Resolución CRC 8140 de 2026, previo a remitirlo a **UNE**.

Nótese que la Comisión en ningún momento calificó ese inventario como insuficiente, de modo que, si **ETB** considera que su inventario ya está completamente validado o actualizado, y se encuentra en línea con los derroteros regulatorios aplicables, entonces basta con que este operador lo remita de manera inmediata a su contraparte para activar el mecanismo de verificación creado por la Comisión en la Resolución CRC 8140 de 2026.

De ahí que la decisión no transgreda los principios de eficiencia, economía, celeridad y buena fe, pues el único objetivo de la misma fue darle la oportunidad a **ETB** de revisar la información que tiene en su poder, sin obstaculizar la posibilidad de que, si a bien lo tiene, la envíe a **UNE** inmediatamente.

Agréguese que, por las razones expuestas, la decisión adoptada por la Comisión en el acto recurrido, relacionada con la validación conjunta de un inventario, no transgrede los principios de eficiencia, economía, celeridad y buena fe, como de manera errada lo sostiene **ETB**. Tales principios propenden, en el ejercicio de funciones administrativas, por otorgar sendas garantías a los administrados en diferentes esferas⁶, ya sea a nivel de lealtad, remoción de obstáculos, austeridad, optimización del tiempo, o uso de las tecnologías, entre otros. En este caso la decisión de la Comisión tuvo como finalidad que las partes superaran la controversia y aplicaran la regulación sectorial que fue analizada en el acto recurrido. Esta finalidad no riñe, desde ningún punto de vista, con los principios en cuestión, en la medida en la que la CRC propende por garantizar que su regulación se cumpla en la práctica, sin dilaciones injustificadas.

Además, tal y como fue expuesto previamente, es claro que la decisión en estudio sí fue justificada por el regulador al señalar que esta tiene como fin garantizar la aplicación de la regulación expedida por esta Comisión, dado que el regulador puede emitir órdenes e indicar parámetros técnicos con el fin de que las partes cumplan con las obligaciones regulatorias a su cargo.

Por lo tanto, todos los cargos planteados por **ETB**, relacionados con la supuesta falta de motivación del acto recurrido, carecen de fundamento fáctico y jurídico, por lo que están llamados al fracaso.

⁵ Nota a pie de página contenida en el texto de la Resolución CRC 8140 de 2026

⁶ «**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas».

- **Supuesta incongruencia**

En cuanto a la supuesta **falta de congruencia** entre lo solicitado por **ETB** y lo decidido por la Comisión, se insiste en que **ETB** no puede pretender, en sede de recurso, resguardarse en el errado argumento según el cual la CRC entendió mal la problemática. Lo cierto es que la Comisión resolvió todas y cada una de las peticiones incluidas en la oferta final de **ETB** contenidas en su solicitud inicial de solución de controversias.

En efecto, en la Resolución CRC 8140 de 2026 se abordaron y se decidieron todas las peticiones de **ETB**. De manera concreta, en la resolución recurrida, la Comisión **(i)** aclaró el alcance de la regulación en materia de compartición de infraestructura y su remuneración; **(ii)** refirió a los derechos y obligaciones de los agentes económicos involucrados en esta relación; **(iii)** determinó el alcance del derecho a remuneración que tiene **ETB**; **(iv)** estimó que no era competente para un punto en particular que debe ser resuelto por las partes o, en su defecto, por el juez competente; y **(v)** ordenó la remisión del expediente de la referencia a la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la medida en que **ETB** alegó que existe un presunto incumplimiento de la regulación por parte de **UNE**, el cual es competencia de la mencionada cartera ministerial. Todo lo anterior cubre, de manera integral, las solicitudes planteadas por **ETB** en su oferta final.

No es cierto, entonces, que la CRC haya dejado de resolver de fondo la controversia planteada. Lo que sucede es que lo hizo, en estricto acatamiento de 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, *«en el marco de sus competencias»*, de acuerdo con la información obrante en el expediente y de conformidad con los parámetros que rigen la función establecida en la disposición normativa en cita.

La CRC no puede, de acuerdo con lo explicado en el acto recurrido, entrar a definir el título que **ETB** detenta sobre la infraestructura a la que refiere su petición inicial, siendo evidentemente este uno de los asuntos nodales de la divergencia. Aun cuando **ETB** argumenta que le corresponde a la CRC explicar la razón por la que los inventarios aportados no son suficientes para adoptar una decisión de fondo, basta una lectura integral del acto administrativo recurrido para identificar que la falta de declaratoria de la titularidad de la infraestructura nada tiene que ver con el inventario o su contenido; obedece a la ausencia de competencias que posibiliten a la CRC hacer una declaratoria al respecto.

Además, carece de sentido que, como solicita **ETB** en su recurso, la CRC, en sede de solución de controversias, se limite a confirmar la vigencia de la regulación general que establece el deber de compartición de infraestructura y el correlativo derecho a recibir una remuneración; y, también, que *«aclare»* el alcance del *«derecho a remuneración»* cuando lo cierto es que, según lo explicado en el acto recurrido, en el caso concreto no se identifica una controversia en torno a tal alcance. En efecto, de acuerdo con lo manifestado por las partes en los documentos que obran en el expediente, se observó que estas coinciden en que *«el uso de la infraestructura objeto de discusión debe ser remunerada sin que exista controversia en cuanto al alcance que tienen las reglas establecidas en la regulación general para dicha materia»*.

La función de solución de controversias no tiene por objeto replicar lo que la regulación general ya expresa, ni tampoco reconocer su vigencia, como pretende **ETB** según lo indicado en su recurso. La regulación general tiene eficacia directa con el fin de que sea aplicable a los supuestos fácticos para los que fue prevista. Además, la posibilidad de que el regulador profiera decisiones declarativas encaminadas a constatar el alcance que la regulación general tiene, está precedida de la existencia de una controversia –por ejemplo, de orden interpretativo–, sobre la forma como debe aplicarse tal regulación a una relación concreta. No obstante, si, como en el caso objeto de análisis, no se evidencia controversia alguna en cuanto al alcance de las reglas remuneratorias empleables en materia de compartición, mal podría la CRC entrar simplemente a replicar lo que la regulación general define al respecto so pretexto de desatar un conflicto inexistente.

Finalmente, **ETB** erra al sostener que la Comisión no evaluó la conducta de **UNE** de cara a la controversia y frente al trámite administrativo. Por un lado, en razón a que **UNE** no presentó de manera oportuna su escrito de observaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 1341 de 2009, la CRC resolvió la controversia teniendo en cuenta únicamente la oferta de **ETB** y lo previsto en la regulación. De otra parte, en la medida en la que **ETB** considera que **UNE** presuntamente incumplió la regulación relevante sobre remuneración de la infraestructura objeto de discusión, la CRC consideró necesario ordenar, en el acto administrativo recurrido, que se remitiera

el presente expediente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lo de su competencia. De ahí que las afirmaciones de **ETB** contenidas en su recurso de reposición en relación con este asunto sean infundadas.

Por todo lo expuesto, los cuestionamientos propuestos por **ETB** en este acápite no tienen vocación de prosperar y, en este sentido, se despacharán de manera desfavorable.

3.2 Frente a los argumentos planteados por ETB en los acápites denominados como «SOBRE EL EJERCICIO DE DERECHOS SOBRE LA INFRAESTRUCTURA» y «OMISIÓN EN LA VALORACIÓN DE PRUEBAS RELEVANTES»

ETB alega que la Resolución CRC 8140 de 2026 incurre en una aplicación incorrecta de la Resolución CRC 5050 de 2016, específicamente en lo concerniente a las relaciones de acceso, uso y remuneración de infraestructura pasiva en el sector de telecomunicaciones. Considera que la Comisión centró su análisis en la discusión sobre la titularidad jurídica de la infraestructura, concluyendo que no le corresponde declarar derechos de propiedad y, en consecuencia, condicionó el reconocimiento del derecho a la remuneración a la elaboración y validación de un nuevo inventario, sin valorar de manera integral los elementos probatorios que acreditan el control material, la administración y el ejercicio de derechos por parte de **ETB** sobre la infraestructura objeto de la controversia.

A juicio de **ETB**, el entendimiento descrito resulta incompleto y desalineado con la lógica del régimen sectorial. En su opinión, la regulación vigente no supedita el derecho a la remuneración por el uso de infraestructura pasiva a la acreditación de la propiedad en «*sentido registral*». Por el contrario, dice, reconoce expresamente que dicho derecho se predica de quienes, a cualquier título, ejercen control, posesión, o tenencia sobre la infraestructura puesta al servicio de la prestación de redes y servicios de telecomunicaciones tal como se ha definido históricamente el régimen de acceso, uso y compartición de infraestructura.

ETB alega que en el expediente administrativo obran múltiples elementos probatorios que acreditan que **ETB** ejerce de manera continua el control material, la administración y la gestión operativa de la infraestructura ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C. Lo anterior, a juicio de **ETB**, satisface plenamente el derecho del tenedor de la infraestructura que la regulación ha reconocido al proveedor que la ejerce y que se hizo extensible al concepto de proveedor de infraestructura que la propia CRC definió.

La sociedad recurrente sostiene que en el expediente reposan los actos administrativos en los que planeación distrital indica que esa es la infraestructura de servicios públicos, asignando lo correspondiente a **ETB** como prestador único del distrito. También, dice, se aportaron las comunicaciones del año 2013 mediante las cuales **UNE** y otros operadores solicitaron a **ETB** autorización para la apertura de cámaras y el acceso a la infraestructura en dicho sector, reconociendo de manera expresa la tenencia y administración de **ETB** sobre las canalizaciones, lo que la faculta para habilitar o restringir su uso. Todo lo anterior evidencia, en opinión de **ETB**, que ese operador ostenta el control físico y funcional de la infraestructura, administra su operación, realiza su mantenimiento preventivo y correctivo, y ejerce su custodia, lo cual constituye un reconocimiento fáctico de su rol como proveedor de infraestructura en los términos de la regulación vigente.

En complemento de lo anterior, **ETB** dice que se encuentra demostrado que otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones han suscrito contratos de acceso y uso con **ETB** respecto de la infraestructura de Ciudad Salitre, reconociendo su calidad de administrador y titular de los derechos de explotación económica. Lo anterior constituye, en criterio de quien recurre, un comportamiento uniforme del mercado y un elemento relevante para la interpretación de la regulación, pues refleja el reconocimiento sectorial del rol de **ETB** en la gestión de la infraestructura, no solo por su administración sino por la asignación funcional y el rol de **ETB** en la creación de esa infraestructura.

ETB sostiene que desde el año 2013 existen reconocimientos expresos por parte de **UNE** y de otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones acerca del control físico y operativo ejercido por **ETB**. En concreto, **ETB** alega que, en diversas comunicaciones de agosto de 2013, **UNE** solicitó directamente la colaboración de **ETB** para la apertura de cámaras y el acceso a la infraestructura, reconociendo así la facultad de **ETB** para habilitar o restringir el ingreso. En este punto **ETB**

relacionada, en su escrito de reposición, las comunicaciones que considera que dan cuenta de lo anterior.

En complemento de lo anterior, **ETB** señala que otros operadores, como COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, acudieron a **ETB** para el acceso a las cámaras. Este conjunto de actuaciones, demuestran que el control material, la custodia y la administración de la infraestructura han sido ejercidos de manera continua por **ETB**, satisfaciendo plenamente el estándar regulatorio aplicable para efectos de acceso y remuneración. No obstante, **ETB** sostiene que la resolución recurrida no contiene análisis alguno sobre este reconocimiento fáctico, para lo cual **ETB** incluye en su recurso una tabla (de la página No. 7 a la No. 9), en la que relaciona seis pruebas que darían cuenta de lo anterior.

En complemento de lo anterior, **ETB** alega que las pruebas aportadas al expediente administrativo demuestran el ejercicio continuo de actividades de administración, custodia y mantenimiento técnico de dicha red. Para efectos de lo anterior, **ETB** llama la atención de las siguientes pruebas documentales: comunicación del 12 de septiembre de 2019, comunicación del 16 de enero de 2024, acta de la CCC del 6 de mayo de 2025 y el requerimiento remitido el 7 de abril de 2025. Además, **ETB** advierte sobre la relevancia de las siguientes pruebas documentales: archivos denominados «12-09-2019 Solicitud normalización infraestructura utilizada sin autorización UNE EPM.pdf», «16 01 2024 Usos UNE en Ciudad Salitre - Convocatoria VF CF - RAD.pdf», «06-05-2025 Acta CCC usos UNE Ciudad Salitre (002) REV GALN VF.doc» y «07-04-2025 Usos sin autorización Ciudad Salitre - UNE.pdf».

En concreto, **ETB** extraña la falta de valoración probatoria de las siguientes pruebas documentales:

- Documento denominado «Especificaciones Técnicas Construcción y Mantenimiento Infra ETB.pdf» que, a juicio de **ETB**, define la infraestructura de soporte de red como el sistema indispensable para alojar, proteger, inspeccionar y mantener las redes de telecomunicaciones, e incorpora la aplicación de la Norma ETB 011 relativa al mantenimiento y procedimiento de ingreso a cámaras telefónicas.
- La Resolución 580 de 2015 de la Alcaldía Mayor de Bogotá que, según el dicho de **ETB**, aprobó el Plan de Acción de **ETB** para el registro y regularización de sus equipamientos, reconociendo la existencia de un inventario georreferenciado de infraestructura y equipamientos existentes, así como la extensión de la canalización y ductería bajo su administración técnica.
- Otros cuarenta y un (41) documentos, relacionados por **ETB** en una tabla contenida en su recurso de reposición (páginas No. 10 a la 16), según los cuales sostiene que la CRC no valoró.

Para **ETB**, los anteriores elementos no fueron valorados de manera suficiente en la resolución recurrida, ya que la Comisión desplazó el análisis desde el control material relevante para efectos regulatorios, generando una desviación en la aplicación de su propia regulación. En consecuencia, en opinión de **ETB**, el acto administrativo terminó condicionando el reconocimiento del derecho a la remuneración a una discusión ajena al objeto de la controversia y a las competencias regulatorias de la entidad.

Además de lo anterior, **ETB** alega que la orden de elaborar un nuevo inventario desconoce que el derecho a la remuneración surge del uso efectivo de la infraestructura y de la posibilidad real de disposición sobre la misma, no de la definición judicial de la propiedad. En este sentido, **ETB** sostiene que el hecho de exigirle que acredite nuevamente aspectos ya demostrados en el expediente prolonga injustificadamente la controversia, impone cargas regulatorias desproporcionadas y genera incentivos para que los operadores que utilizan infraestructura de terceros difieran indefinidamente el reconocimiento de las contraprestaciones correspondientes.

ETB cuestiona el enfoque adoptado por la Comisión en el acto recurrido, toda vez que considera que se desnaturaliza el modelo de remuneración orientado a costos eficientes, pues permite que el operador que se beneficia del uso de la infraestructura mantenga su ocupación sin pago, mientras exige cargas adicionales al proveedor que ha demostrado su control y disponibilidad.

Con base en todo lo anterior, **ETB** sostiene que no le solicitó a la CRC declarar la propiedad de la infraestructura, sino verificar la existencia de uso efectivo, el control material y el cumplimiento de

los requisitos regulatorios para ordenar la remuneración correspondiente. Al respecto, **ETB** advierte que la Comisión no hizo lo anterior, por lo que el acto recurrido incurre en un error en la aplicación del régimen sectorial, que conduce a una decisión incompleta y contraria a los objetivos del modelo de acceso y uso de infraestructura.

ETB solicita que el acto administrativo sea modificado, con el fin de que la Comisión valore integralmente las pruebas que acreditan el control material y el ejercicio efectivo de derechos por parte de **ETB**, y que se emita una decisión de fondo sobre la remuneración por el uso de la infraestructura objeto de la controversia.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Observa esta Comisión que, en el cargo en análisis, **ETB** centra su argumentación en señalar que es titular de la infraestructura objeto de controversia a título de tenedor, de manera que la petición formulada a la CRC no se dirigía a que se le reconociera como propietario, sino a que se reconociera el uso efectivo, el control material y la acreditación de los requisitos para ordenar la remuneración.

Lo primero que debe poner de manifiesto este regulador es que la solicitud de **ETB**, plasmada en su oferta final, consistente en que la CRC reconozca su derecho de remuneración a cargo de **UNE**, está precedida del necesario reconocimiento de **ETB** como titular de la infraestructura, sea como dueño, como tenedor o poseedor. Sobre ello, como se expuso en el acto recurrido, **ETB** expresó en su oferta final que le corresponde a la CRC aclarar a **UNE** «*que las resoluciones sobre uso de infraestructura de telecomunicaciones, expedidas entre el año 2002 y hasta la fecha, reconocen el derecho de los PRST y de los dueños, poseedores y aquellos que ejerzan actos de señor y dueño, a recibir remuneración o contraprestación por el uso de la infraestructura por parte de terceros*» (SFT), a lo que **ETB** añadió que «*es titular histórico de gran parte de la infraestructura pasiva de la ciudad [...]*».

Por ello, uno de los puntos en controversia identificados por la CRC en el acto recurrido de manera expresa, fue el «*el título mediante el cual **ETB** ejerce derechos sobre la infraestructura objeto de discusión*» (SNFT), por lo que de manera específica la Comisión indicó que, «*[s]obre el particular, observa [...] que la solicitud de **ETB** se dirige a que la CRC realice un pronunciamiento respecto del título que **ETB** ostentaría sobre esa infraestructura*». Y fue frente a tal aspecto, es decir, la declaratoria de **ETB** como titular –sea como propietario, poseedor o tenedor– de la infraestructura, que la CRC expresó que no era competente para pronunciarse, puntualizando lo siguiente:

«*[A]un cuando la CRC es competente para definir las condiciones de remuneración por la compartición de infraestructura susceptible de ser utilizada para el despliegue de redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y por tanto para solucionar las controversias que sobre tal materia surjan, lo cierto es que **no cuenta con competencias para declarar si una persona natural o jurídica tiene el control, la propiedad, la posesión, la tenencia de dicha infraestructura.***» (SNFT)

La CRC agregó que no es competente para reconocer o declarar a **ETB** como tenedor o administrador de la infraestructura a la que hace referencia en su solicitud, al implicar ello el ejercicio de funciones de orden jurisdiccional.

Es menester recordar que las autoridades administrativas, como la CRC, tienen la obligación de adoptar sus decisiones, en el marco de las actuaciones correspondientes, con base en las pruebas e informes disponibles⁷. Estas autoridades deben respetar unos principios mínimos contenidos, entre otros, en el artículo 3º del CPACA, al momento de desatar las actuaciones administrativas. Sin embargo, esta misma disposición advierte de manera expresa que las «*autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales*» (SNFT) y, además, que se deberán atender «*(...) las normas de procedimiento y **competencia** establecidas en la Constitución y la ley (...)*» (SNFT).

Así, la Resolución CRC 8140 de 2026 fue adoptada con base en las pruebas e informes disponibles, en función del respeto de los principios consagrados en la Constitución Política y en la Parte Primera del CPACA, pero además atendiendo al **marco competencial** de la Comisión contenido en las leyes especiales que, en este caso, corresponde de manera concreta al numeral 9 del artículo 22 de la Ley

⁷ Entre otros, ver el artículo 42 del CPACA.

1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y la jurisprudencia constitucional en la materia.

Con ese panorama claro, no es cierta la afirmación de **ETB** según la cual la CRC no valoró ni examinó los documentos aportados en su solicitud de solución de controversias. Por el contrario, el acto administrativo recurrido da cuenta de que esta Comisión revisó uno a uno estos elementos documentales, y que fueron valorados e interpretados en su integridad y conjunto. Sin embargo, lo que pretendía **ETB** es que, con base en esos documentos aportados, la Comisión decidiera o declarara que **ETB** tiene el control, la propiedad, la posesión, la tenencia de la infraestructura objeto de discusión –y solo como consecuencia de ello se declarara la aplicación de la regulación en materia de remuneración de infraestructura–, aspecto que, se insiste, escapa de las competencias de esta autoridad. En otras palabras, no es cierto que la CRC haya dejado de valorar la documentación aportada por **ETB**; lo que sucede es que tal documentación, en su gran mayoría, tiene como objetivo demostrar una tenencia que no puede ser declarada por la CRC.

Una declaración como la que exige **ETB** involucraría, para esta Comisión y según lo expuesto en el acto recurrido, llegar al punto de analizar, interpretar y aplicar normas sustanciales y procesales que escapan del alcance de las competencias de la CRC⁸. Si bien **ETB** arguye en su recurso que no le solicitó a la CRC declarar la propiedad de la infraestructura, sino verificar la existencia de un uso efectivo y control material, lo cierto es que frente a esto último también se pronunció la Comisión al manifestar que no puede declarar el control, ni la posesión, ni la tenencia de dicha infraestructura, puesto que, se insiste, tal declaratoria solo puede tener origen en el ejercicio de una función jurisdiccional.

En segundo lugar, se hace necesario manifestar que la posición adoptada por la CRC no genera como incentivo que el proveedor que se beneficia del uso de la infraestructura se desligue de su obligación de pago, pues lo cierto es que en el acto recurrido la Comisión explicó de manera extensa que, de conformidad con la regulación relacionada con la remuneración de infraestructura en el sector de telecomunicaciones, que ha aplicado en diferentes periodos⁹, es posible identificar los supuestos necesarios para que esta pueda ser empleada a casos concreto, y a partir de ahí garantizar el deber de compartición, tanto así como el derecho de remuneración a favor del titular de la infraestructura¹⁰.

⁸ Al respecto, desde el punto de vista procesal, en el Código General del Proceso (CGP) existen disposiciones que otorgan a los jueces de la República de Colombia la competencia sobre temas relacionadas con procesos de pertenencia, saneamiento de titulación y los demás que versen sobre el dominio o la posesión de bienes. Por su parte, desde el punto de vista sustancial, son igualmente numerosas los artículos contenidos en el Código Civil sobre asuntos relacionados con la propiedad, la posesión, la tenencia, o en general cualquier título que se pueda ejercer sobre ciertos bienes muebles e inmuebles.

⁹ Por ejemplo: Resolución CRT 532 de 2002; Resolución CRT 2014 de 2008; Resolución CRC 5283 de 2017; Resolución CRC 7120 de 2023.

¹⁰ En concreto, la Comisión identificó la necesidad de la existencia de un sujeto que tenga el control, la propiedad, la posesión, la tenencia, o que a cualquier título ejerza derechos sobre los elementos de infraestructura, el cual está en la obligación de permitir a los demás operadores la utilización de esa infraestructura cuando éstos así lo soliciten. En efecto, a modo de ejemplo, la Comisión trajo a colación el artículo 1° de la Resolución CRC 7120 de 2023 que adicionó la definición «PROVEEDOR DE INFRAESTRUCTURA» al Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016. A su vez, la CRC aclaró que también se requiere de la concurrencia de un sujeto solicitante que debe pagar una contraprestación por el uso de la infraestructura, la cual es definida (la remuneración) en los estrictos términos de la regulación que sea aplicable según el periodo del que se trate. Por último, en el acto recurrido la CRC precisó que es indefectible la presencia de un objeto de la relación, que se concreta en la identificación de una infraestructura que es controlada, a cualquier título, por el primer sujeto descrito.

Una vez precisados estos supuestos de aplicación de la regulación, la Comisión concluyó de manera expresa en la Resolución CRC 8140 de 2026 que no existe discusión en cuanto a la obligación que tiene **ETB** de compartir la infraestructura sobre la que ejerza derechos a cualquier título, ni frente a la que recae en **UNE** consistente en remunerar el uso de tal infraestructura. Además, la Comisión fue enfática en señalar, en ese acto administrativo, que tampoco existe controversia sobre los supuestos que dan lugar a la aplicación de la regulación descrita: **(i)** ambas partes coinciden en que la remuneración es reconocida al que ejerza derechos sobre la infraestructura, específicamente en calidad de propietario, poseedor, tenedor o en virtud de cualquier otro título; y **(ii)** tampoco se observa alguna divergencia en torno al alcance que tiene la regulación general aplicable al asunto.

Ahora bien, en lo que respecta al objeto de la relación (la infraestructura), en el acto administrativo recurrido la Comisión hizo un análisis prolijo de algunas de las disposiciones contenidas en el Capítulo 10 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual tiene por objeto definir las condiciones de acceso, uso y remuneración de los postes y canalizaciones de todos los PRST, 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. En particular, la Comisión revisó el contenido del artículo 4.10.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución 7120 de 2023, el cual delimita de manera clara los elementos susceptibles de compartición para el despliegue de redes y la prestación de servicios de telecomunicación. De esta disposición se desprende, tal como se señaló en la resolución recurrida por **ETB**, que, para efectos de la aplicación de la regulación relacionada con la

Lo que no puede hacer la Comisión en este trámite es verificar la existencia de un uso efectivo de la infraestructura, debido a que ello trae consigo, en últimas, declarar a **ETB** como tenedor de la infraestructura, aspecto que, según lo expuesto, no puede ser abordado por este regulador en el marco de sus competencias.

Destáquese, en tercer lugar, que el eventual desconocimiento de un proveedor de su obligación de remuneración por la infraestructura que utiliza puede ser concebido como un incumplimiento de la regulación, susceptible de ser investigado en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. Por tal razón, en atención a la solicitud que realizó **ETB**, la CRC ordenó en resolución impugnada el traslado del presente expediente al Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. Tal decisión lejos está de incentivar el incumplimiento de las obligaciones regulatorias a cargo de los proveedores; antes bien, conjugada con la decisión enfocada en ordenar el inventario, provee las herramientas necesarias para que las partes ciñan su comportamiento a lo definido en la regulación general, so pena de las sanciones definidas en la ley.

Por último, en lo que refiere al inventario, además de lo expuesto al analizar del cargo anterior, debe esta Comisión subrayar que su elaboración en nada desconoce el derecho de remuneración a favor del titular de la infraestructura. Contrario a tal parecer, reitérese, la definición del inventario abre la puerta a la aplicación de la regulación general existente, como quiera que, en el caso concreto, apareja la formulación de órdenes también dirigidas a **UNE**, con el fin de que, sin dilaciones, se identifique la infraestructura usada por este y que es susceptible de remuneración a favor de **ETB**.

Por todo lo expuesto, los cuestionamientos propuestos por **ETB** en este acápite no tienen vocación de prosperar y, en este sentido, se despacharán de manera desfavorable.

3.3 Sobre los argumentos planteados por ETB en el acápite denominado como «DESCONOCIMIENTO DEL MARCO CONTRACTUAL VIGENTE»

ETB alega que el 16 de diciembre de 2016 suscribió con **UNE** el contrato de uso compartido de infraestructura de postes y ductos; instrumento que estructuró de manera integral la relación técnica, económica y jurídica entre las partes en materia de compartición de infraestructura pasiva. En su opinión, este acuerdo respondió a la necesidad de establecer un marco uniforme que permitiera el acceso a la infraestructura bajo condiciones claras, previsibles y alineadas con la regulación vigente del sector. Al respecto, **ETB** sostiene que, con anterioridad a su suscripción, las partes adelantaron acercamientos operativos relacionados con el despliegue de redes, lo que evidenció la conveniencia de contar con un instrumento contractual que definiera de manera precisa las reglas aplicables al uso, remuneración, administración y control de dicha infraestructura en el territorio nacional.

ETB sostiene que el contrato fijó las condiciones técnicas, financieras y jurídicas para el uso compartido de postes, ductos, cámaras y demás elementos de soporte de red, con el propósito de facilitar la expansión eficiente de las redes de telecomunicaciones, fortalecer la interoperabilidad entre operadores y garantizar la sostenibilidad económica de la infraestructura. Añade que este contrato adquiere relevancia central en esta controversia, ya que el conflicto sometido a conocimiento de la Comisión se soporta en obligaciones contractuales vigentes, expresas y plenamente aceptadas por **UNE**, cuya aplicación concreta se encuentra definida en el acuerdo suscrito. En particular, dice, el contrato incorporó disposiciones que regulan directamente el escenario que hoy se examina.

ETB explica que el Parágrafo 3º de la Cláusula 1º de ese contrato consagró el efecto bidireccional del acuerdo, en virtud del cual todas las condiciones, obligaciones, tarifas, garantías e indemnizaciones pactadas resultan aplicables de manera recíproca a ambas partes. Esta estipulación

compartición de infraestructura elegible, es indispensable la existencia de unos elementos plenamente identificados o inventariados que son objeto de remuneración.

Este mismo ejercicio interpretativo fue realizado por la Comisión, en el acto administrativo objeto de recurso, en relación con el artículo 4.10.1.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución 7120 de 2023, el artículo 4.10.1.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución 7120 de 2023 y el artículo 4.10.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, subrogado por el artículo 2 de la Resolución 7120 de 2023. De todas estas disposiciones la Comisión concluyó que es clara la utilidad y necesidad de la existencia de un inventario, identificación o individualización de la infraestructura elegible que será objeto de remuneración y, a su turno, la importancia de que los elementos afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones, que sean instalados y apoyados directamente en la mencionada infraestructura por parte del solicitante, estén debidamente marcados en los estrictos términos de la regulación, con el fin de identificar al responsable de los mismos.

refleja, a juicio de **ETB**, la voluntad contractual de construir una relación equilibrada y asegura la aplicación uniforme de las reglas cuando **UNE** utiliza la infraestructura administrada por **ETB**.

Alega que la Cláusula 13.7 del contrato objeto de mención definió el tratamiento del uso no autorizado de infraestructura. Esta disposición otorga, en opinión de **ETB**, un derecho al titular de la red a cobrar una suma equivalente a seis meses de arrendamiento por la infraestructura ocupada sin aprobación previa, junto con la facultad de exigir el retiro inmediato de los elementos instalados y de ejercer las acciones adicionales que resulten procedentes.

La sociedad recurrente indica que la Cláusula 5 del contrato estableció los parámetros de remuneración mensual por el uso de postes, ductos y cámaras, los cuales constituyen una base objetiva, verificable y trazable para la liquidación económica. Para **ETB**, estos valores se articulan con las tarifas definidas en la regulación sectorial, lo que garantiza transparencia y correspondencia con el marco regulatorio vigente.

ETB sostiene que la Cláusula 18 del acuerdo creó la CCC como instancia técnica y administrativa de solución directa de controversias. Así, precisa **ETB**, en cumplimiento de esta obligación contractual convocó a **UNE** en múltiples oportunidades con el propósito de normalizar el uso de la infraestructura, promover el diálogo entre las partes y construir una solución integral antes de acudir a la CRC.

ETB concluye esta sección en el sentido de indicar que «[...] *la reclamación elevada por ETB se fundamenta en la ejecución de un acuerdo comercial válido, vigente y vinculante, suscrito libremente por las partes y plenamente alineado con los principios de acceso, eficiencia y remuneración de la infraestructura previstos en la regulación*».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Es menester recordar que el numeral 2º del artículo 77 del CPACA exige de manera expresa que el recurso de reposición contenga, como mínimo, la sustentación concreta de los motivos de inconformidad¹¹; es decir, se requiere que el recurrente exprese la argumentación en virtud de la cual, al tenor del artículo 74 ibidem, el acto administrativo debe ser aclarado, modificado, adicionado o revocado, por no ajustarse integralmente a derecho¹². Si no se formula tal argumentación, resulta imposible para la Administración, por ausencia de objeto, analizar las razones por las que hay lugar a modificar la decisión administrativa.

Una vez analizado el texto integral contenido en el capítulo denominado por **ETB** como «*DESCONOCIMIENTO DEL MARCO CONTRACTUAL VIGENTE*», la CRC no identificó ningún motivo de inconformidad expreso del recurrente en contra de la Resolución CRC 8140 de 2026. En esta sección **ETB** se limitó a describir varias cláusulas del contrato suscrito entre **ETB** y **UNE**, no planteó ningún cuestionamiento específico respecto del contenido del acto recurrido.

Sin perjuicio de lo expuesto, es de decir que, si lo que pretende **ETB** es señalar que el contrato le otorga el derecho a cobrar los valores que dice que **UNE** le adeuda por la compartición de infraestructura a la que refiere su solicitud, y que por ende **UNE** está incumpliendo tal contrato, no cabe duda de que frente a tal temática no le corresponde a la CRC realizar ningún pronunciamiento de fondo en ejercicio de la competencia definida en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341. En

¹¹ CPACA. «ARTÍCULO 77. Requisitos.

[...]

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

[...]

2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

[...]».

¹² «CPACA. ARTÍCULO 74. *Recursos contra los actos administrativos*. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

[...]».

efecto, de un parte, la función de solución de controversias no tiene por objeto que el regulador declare el incumplimiento de un contrato aunque este tenga como fin establecer condiciones para la compartición de infraestructura susceptible de ser usada para la prestación del servicio de telecomunicaciones; y, de otra parte, tampoco tiene por objetivo que la CRC ordene el cumplimiento de lo acordado cuando ello implica, como en este caso, reconocer a **ETB** como tenedor, poseedor o dueño de dicha infraestructura.

Por lo expuesto, el cargo en análisis en nada altera el acto recurrido.

3.4 Sobre los argumentos planteados por ETB en el acápite denominado como «DEL DEBER DE DECISIÓN DE FONDO EN LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS»

ETB expresa que el deber de adoptar decisiones de fondo en los procedimientos de solución de controversias es una garantía esencial del debido proceso y del acceso efectivo a la justicia, principios que, en su opinión, orientan la actuación de todas las autoridades públicas que ejercen funciones decisorias. Para sustentar lo anterior, **ETB** cita jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual el debido proceso se proyecta como un instrumento para la realización material de la justicia, lo que exige que las actuaciones estatales aseguren no solo la posibilidad de acudir ante una autoridad competente, sino también la obtención de una respuesta sustancial que resuelva la controversia conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

A juicio de **ETB**, todo lo anterior aplica a los procedimientos adelantados ante la CRC, toda vez que la Comisión ejerce una potestad legal de naturaleza decisoria, atribuida por la Ley 1341 de 2009, orientada a dirimir conflictos entre operadores y garantizar el adecuado funcionamiento del mercado, además de promover la competencia. Esto implica, en opinión de la sociedad recurrente, que la función asignada a la CRC requiere del análisis integral del material probatorio y la adopción de una decisión de fondo cuando los presupuestos fácticos y jurídicos se encuentran acreditados. Para **ETB**, la prolongación del conflicto mediante actuaciones sucesivas que reproducen etapas ya superadas afecta la seguridad jurídica, la eficiencia y la confianza legítima.

ETB advierte que, según la jurisprudencia, la ausencia de un pronunciamiento sustancial frente a controversias que reúnen los elementos necesarios para su definición desconoce el derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que priva a las partes de una solución efectiva y dificulta la materialización del derecho sustancial. Alega que la falta de una decisión de fondo en controversias relacionadas con el uso y remuneración de infraestructura de telecomunicaciones impacta de manera directa la eficiencia económica del sector, dado que incentiva la ocupación sin un pago, distorsiona el mercado y desincentiva la inversión en redes e instalaciones esenciales, en contraste con la ley 1341 de 2009 que promueve el uso compartido de infraestructura como instrumento para ampliar la cobertura, optimizar recursos y garantizar la competencia.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

No cabe duda en cuanto a que a quienes acuden ante una autoridad administrativa con miras a que les sea resuelta una solicitud les asisten diversas garantías, dentro de las cuales se encuentra la de obtener una respuesta a lo pedido, en estricta consonancia con lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política, la parte primera del CPACA y, particularmente, en lo que refiere a la solución de controversias, en los artículos 41 y siguientes de la Ley 1341 de 2009. El contenido esencial del derecho en cita ha sido delimitado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

«i) [L]a formulación de la petición, esto es, la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas; ii) la pronta resolución, es decir, la facultad de exigir una respuesta pronta y oportuna de lo decidido, dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible¹³; iii) la respuesta de fondo, que hace hincapié en el deber de ofrecer respuesta clara, precisa y de fondo o material, lo que supone que la autoridad competente ha de pronunciarse sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, congruente y sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, con independencia de que la respuesta sea favorable, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido; iv) la notificación de lo decidido, para que el ciudadano tenga conocimiento de la solución que las autoridades hayan dispuesto sobre la petición formulada»¹⁴.

¹³ Corte Constitucional, sentencias T-481 de 1992, T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-067 de 2022.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por **ETB** en su recurso, el derecho de petición no trae consigo que la Administración deba resolver favorablemente la solicitud y mucho menos que se vea forzada a resolver asuntos que no son de su competencia.

En lo que concierne al primer punto, la Corte Constitucional de manera pacífica ha insistido en que la respuesta a la solicitud «no implica otorgar lo pedido por el interesado»¹⁵, es decir, «responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud»¹⁶. En lo relativo al segundo punto, ya fue explicado previamente que la CRC debe resolver conflictos ceñida al ámbito competencial dado por la ley.

Las premisas descritas dan lugar a descartar la argumentación planteada por **ETB** en la medida en que la obtención de una respuesta sustancial no trae de suyo que la Comisión deba acceder a lo solicitado, ni tampoco que, para efectos de resolver la controversia deba declarar que dicho proveedor es titular de la infraestructura de su solicitud, ya que la CRC no cuenta con competencia para ello. Tampoco es labor de la CRC, reitérese, darle eficacia probatoria a la documentación aportada por **ETB** si ello tiene como fin que la Comisión declare que la sociedad recurrente es tenedora o poseedora de la infraestructura.

Resáltese que la ausencia de un pronunciamiento en el sentido descrito, en contravía de lo que explica la sociedad recurrente, no es violatoria del derecho al debido proceso si se tiene en cuenta que este tampoco tiene como propósito garantizar que una autoridad decida un asunto excediendo sus competencias.

Aun cuando **ETB** no explica cómo es que la supuesta prolongación del conflicto, mediante actuaciones sucesivas que –en su opinión– reproducen etapas ya superadas, afecta la seguridad jurídica, la eficiencia y la confianza legítima, debe reiterar esta Comisión que la decisión adoptada en el acto impugnado no implica la reproducción de etapas ya superadas al considerarse que en el expediente se encuentra acreditado que las partes no han podido adoptar un inventario conjunto que a su vez posibilite la aplicación de la regulación general, tal y como se expresó en la misma Resolución CRC 8140 de 2026.

Por todo lo expuesto, los cuestionamientos propuestos por **ETB** en este acápite no tienen vocación de prosperar y, en este sentido, se despacharán de manera desfavorable.

4. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR UNE

En su escrito de recurso de reposición, **UNE** formula las siguientes peticiones:

«1. PRINCIPALES:

PRIMERA PRINCIPAL: [...] **REVOCAR** en su integridad la Resolución No. 8140 de 2026.

[...]

2. SUBSIDIARIAS:

PRIMERA SUBSIDIARIA: En el evento en que el Despacho no acoja las anteriores pretensiones principales, como petición subsidiaria, se solicita respetuosamente **MODIFICAR** los ARTÍCULOS 1 Y 2 de la Resolución CRC No. 8140 de 2026, estableciendo que lo ordenado por la CRC en estos artículos sólo se desarrollará una vez se cumpla el requisito previo de que **ETB** demuestre el título que detenta sobre la infraestructura respecto de la cual se ordena realizar las actividades descritas en esos artículos y en el entendido de que el tiempo otorgado para las actividades tendientes a la identificación de los elementos afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones instalados y apoyados directamente en la infraestructura objeto de controversia, resulta insuficiente en función del alcance técnico efectivo del inventario, debido a que no es posible definir el tiempo toda vez que no se tiene certeza del área final sobre la cual se acredite la propiedad de **ETB**; razón por la cual, es prerequisite conocer primero el área exacta para definir el cronograma en términos de costos, tiempos y recursos».

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014.

¹⁶ Ibidem.

Las peticiones citadas fueron sustentadas por **UNE** en varios cargos o argumentos, de manera que esta Comisión procede a analizarlos y resolverlos teniendo en cuenta las temáticas allí abordadas, según se expone a continuación:

4.1. Sobre los argumentos planteados por UNE en los capítulos No. 1¹⁷, 2¹⁸ y 4¹⁹ de su recurso de reposición.

UNE manifiesta que la discusión realmente no gira alrededor del inventario de la infraestructura que está ubicada en Ciudad Salitre, sino que está concretamente situada en que no hay ni claridad ni evidencia de quién es el propietario de dicha infraestructura. Según **UNE**, esta situación ha sido reiteradamente manifestada por esa compañía, por lo que no es suficiente ni viable reconocerle a **ETB** la contraprestación por el uso de la infraestructura objeto de esta controversia, toda vez que **ETB** en ningún momento ha demostrado legalmente la propiedad de dichos bienes.

UNE trae a colación el principio de congruencia, toda vez que, en su sentir, resulta evidentemente vulnerado en el caso concreto. Al respecto, **UNE** se apoya en jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el principio de congruencia, para luego afirmar que la controversia está originada en la propiedad de la infraestructura. Por tal razón, expone, no es dable que la CRC, aun cuando argumenta que no tiene la competencia para definir si **ETB** es o no la propietaria de dicha infraestructura, se extralimite y ordene una serie de actividades que además de suponer altos costos y tiempo para **UNE**, no responden a lo que realmente se buscaba dirimir en el asunto en controversia, esto es, que **ETB** estrictamente demostrara su propiedad sobre la infraestructura ubicada en Ciudad Salitre. Bajo la misma argumentación, **UNE** plantea que el acto impugnado es una clara infracción del principio de confianza legítima, el cual a su vez se deriva del principio de buena fe consagrado en el artículo 84 de la Constitución Política y en el artículo 3° del CPACA. **UNE** sostiene que el principio de confianza legítima implica la protección de la creencia que tienen los ciudadanos en que la administración actúe de manera coherente, atendiendo las obligaciones que le son exigibles.

A juicio de **UNE**, es un error de la Comisión obligar a las partes a efectuar un inventario sin que previamente se haya acreditado a qué título **ETB** ostenta derechos. Al respecto, **UNE** sostiene que si bien en el CMI del 26 de diciembre de 2024 manifestó que siempre ha tenido la disposición de remunerar a **ETB** la infraestructura sobre la que **ETB** demuestre su propiedad y que se encuentre debidamente inventariada, ello no significa que el conflicto recae sobre la ausencia de un inventario, como lo deduce la CRC. Por el contrario, dice **UNE**, desde ese momento y hasta la fecha, su intención ha sido tener certeza de la titularidad de **ETB** sobre la infraestructura para no realizar un pago de remuneración a quien no ostenta el derecho. Sin embargo, **UNE** alega que de ninguna manera puede la Comisión invertir el orden de las cosas como lo pretende con las órdenes dadas, con el fin realizar primero un inventario antes de que la partes por la vía legal que corresponda puedan establecer el derecho de **ETB** sobre la tan nombrada infraestructura.

UNE dice que carece de sustento el argumento en el cual **ETB** se ha estado apoyando para indicar que es la propietaria de la infraestructura que se encuentra en Ciudad Salitre, debido a que en realidad no se ha demostrado un justo título que le permita a **ETB** reclamar o ejercer el derecho de propiedad sobre tales elementos y como consecuencia el cobro de la remuneración por el uso de dicha infraestructura. **UNE** insiste en que la propiedad sobre la infraestructura objeto de discusión no está dada por un permiso de construcción que el Departamento de Planeación Distrital haya otorgado en su momento a **ETB** por ser el único operador, sino que, a su juicio, la propiedad debe estar legalmente acreditada, cosa que **ETB** no ha logrado demostrar, debido a que no se ha identificado que esta última allegue un título, acto administrativo, contrato, registro catastral ni documento legal de transferencia que permita probar y concluir que **ETB** es el titular y propietario de la infraestructura.

Al respecto, **UNE** advierte que los argumentos que ha expuesto **ETB** a lo largo de esta situación, los cuales son de corte histórico y funcional, relativos al modelo de monopolio previo al año 1994, su rol como operador público o la planificación urbanística de la época, no constituyen prueba de propiedad, ni sustituyen la acreditación legal sustentada en la legislación colombiana, que, en

¹⁷ «La controversia no tiene origen en la falta de definición de un inventario conjunto o en si hay lugar o no a una remuneración por el uso de la infraestructura; por el contrario, está centrada en quién es legalmente el propietario de la infraestructura ubicada en el sector de Ciudad Salitre de Bogotá D.C.»

¹⁸ «Sobre la declaración de la CRC de no ser competente para definir el título que ETB ejerce sobre la infraestructura susceptible de ser compartida y la violación al principio de congruencia y, por ende, al debido proceso».

¹⁹ «Violación al principio de confianza legítima y buena fe».

concordancia con la regulación, le reconozcan derecho alguno para estructurar un cobro por uso de infraestructura. Como consecuencia de lo anterior, dice, la discrepancia que existe en este momento no está asentada en determinar si hay lugar o no a una remuneración por el uso de la infraestructura objeto del presente caso, o si hay lugar o no en llevar a cabo un inventario de la infraestructura, sino en que **ETB** efectivamente demuestre que es la propietaria y titular de la infraestructura ubicada en Ciudad Salitre en Bogotá D.C.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

De acuerdo con el cargo en análisis, para **UNE** el asunto central en controversia consiste en que **ETB** acredite que es titular de la infraestructura –respecto de lo cual presenta diversos argumentos a fin de señalar que **ETB** no ha demostrado tal titularidad–, y no la determinación de un inventario de la infraestructura.

Si bien **UNE** tiene razón en que parte del conflicto tiene relación con el título que **ETB** ejerce para controlar la infraestructura objeto de discusión –asunto respecto del cual la CRC no tiene competencia y por ende no podría pronunciarse frente a los argumentos que **UNE** expone en el cargo con el fin de desvirtuar lo que sobre el particular aduce **ETB**–, lo cierto es que las pruebas aportadas por **ETB** al expediente administrativo dan cuenta de que la falta de determinación de un inventario también es parte de la controversia. Al respecto, como fue puesto de presente en el acto recurrido, basta con revisar la página No. 7 del acta de la reunión del 26 de diciembre de 2024 del CCC de la que se desprende que **UNE** manifestó lo siguiente en el referido encuentro entre las partes respecto de este punto: «*UNE siempre ha tenido la disposición de remunerar a ETB la infraestructura sobre la que ETB demuestre su propiedad y que se encuentre debidamente inventariada*» (NFT). No sobra subrayar el hecho de que **UNE** no aportó, con su recurso de reposición, ninguna prueba que diera cuenta de lo contrario; a lo que hay que añadir que no resulta de recibo que, en contra de su propio actuar, en el recurso **UNE** desconozca que, según su propio dicho, uno de los asuntos en controversia está asociado al inventario.

Además, llama la atención de la Comisión que **UNE** haya solicitado a la CRC, mediante correo de fecha 26 de noviembre de 2025, entre otras cosas, «*[] a identificación precisa de la infraestructura que supuestamente es usada por UNE y por la que ETB reclama una contraprestación*» y, subsidiariamente, «*[q]ue la CRC ordene primero la realización de un inventario conjunto, con criterios objetivos de identificación*». Aunque las anteriores solicitudes de **UNE** fueron elevadas de manera extemporánea, por lo que no fueron tenidas en cuenta por la CRC para resolver el conflicto, lo cierto es que resulta llamativo para esta Comisión que de manera expresa **UNE** haya solicitado la realización de un inventario conjunto y validado por las partes, pero que ahora pretenda, por vía de su recurso de reposición, que se revoque la orden dada en ese sentido.

En cualquier caso, contrario a lo pretendido por **UNE**, tal inventario no debe estar precedido de la demostración de **ETB** de la propiedad de la infraestructura, ya que el objetivo de lo ordenado por la CRC al respecto es, justamente, garantizar la aplicación de la regulación general. Ello resulta acorde con el hecho de que la CRC, en ejercicio de sus competencias y como se expuso en el acto recurrido, «*puede emitir órdenes e indicar parámetros técnicos con el fin de que las partes cumplan con las obligaciones regulatorias a su cargo, incluyendo la relativa a remunerar el uso de infraestructura*». El asunto en controversia no puede ser definido en función de la intención de **UNE** de tener certeza acerca de la titularidad de la infraestructura; el conflicto se define en atención a lo oportunamente solicitado por las partes –respecto de lo cual valga decir que **UNE** omitió pronunciarse sobre la solicitud inicial de **ETB** dentro del término concedido–, lo efectivamente acreditado en el expediente y en concordancia con las competencias atribuidas a esta Comisión. No resulta contrario a esas competencias, según lo expresado, que, en ejercicio de la función de solución de controversias, la Comisión adopte órdenes y defina parámetros a efectos de que las partes cumplan con sus obligaciones regulatorias, sin que, por lo demás, los proveedores tengan el derecho a sustraerse de tal cumplimiento bajo pretextos carentes de fundamento.

En complemento de lo anterior, es menester aclarar que la regulación de la Comisión debe ser cumplida de manera directa, sin necesidad de una resolución complementaria que así lo ordene, una vez se configuran los supuestos de hecho para el efecto, tal y como fue explicado en el acto recurrido. Por lo tanto, si en este caso están dados esos supuestos, **UNE** no podría abstraerse de realizar los pagos que le corresponderían por el uso de la infraestructura que está usando. A su vez, cualquier controversia relacionada con el incumplimiento de la regulación sectorial debe ser investigada y sancionada, de ser el caso, por la autoridad competente. Por lo anterior, en el acto recurrido la

Comisión ordenó que fuera remitido el expediente de la referencia al MinTIC para que, en el marco de sus competencias, investigue las conductas puestas en conocimiento por parte de **ETB**.

No es contradictorio, a su vez, que la Comisión declare que no es competente para declarar la propiedad, tenencia o posesión de infraestructura y a la vez emita órdenes para garantizar el cumplimiento de su regulación. Son dos asuntos por entero distintos como quiera que el primero implica el ejercicio de una función jurisdiccional, en tanto el segundo refiere a la facultad a cargo de la Comisión encaminada a fijar las condiciones que rigen para las relaciones de acceso y por esa vía garantizar la debida aplicación de su regulación general.

Lo expuesto permite concluir que ninguna vulneración al principio de congruencia se desprende del contenido de la Resolución CRC 8140 de 2026, si se considera que la decisión allí plasmada, además de no contener ninguna contradicción interna, fue expedida conforme al marco competencial dado por el legislador a este regulador y en consideración a lo acreditado en el expediente²⁰.

Es de resaltar que la postura de **UNE** según la cual la acreditación de la titularidad de la infraestructura debe ser un ejercicio previo a la construcción del inventario ordenado en el acto recurrido, resulta ser a todas luces errada si se tiene en mente que este inventario tiene como fin, justamente, garantizar la aplicación efectiva de la regulación imperativa en cuya virtud se reconoce el derecho de remuneración a favor del que ejerza a cualquier título derechos sobre esta.

La posición de **UNE**, por si fuera poco, carece de fundamento normativo y simplemente se basa en lo que la sociedad manifiesta como su intención reconocer al titular de la infraestructura. En contraste, se estima que la regulación en la que la CRC fundamentó la orden dada en la Resolución CRC 8140, de hecho, procura la adecuada identificación de la infraestructura, con miras, entre otros propósitos, a garantizar el derecho de remuneración antes mencionado. De manera que lo que sí encuentra fundamento directo en la regulación general y en las facultades legales de la Comisión, es la orden proferida en el artículo 1 del acto objeto de recurso.

En este punto debe advertirse que, si bien **UNE** sostiene que la decisión adoptada, además de ser contradictoria, resulta ser transgresora del principio de confianza legítima, derivado a su vez del principio de buena fe, de ninguna manera expone las razones por las cuales considera que ello es así. Su actuar estuvo limitado a hacer la aseveración, sin mayor explicación. Con todo, debe mencionar esta Comisión que aun cuando en virtud del principio de confianza legítima *«la persona se forma, a partir de las actuaciones predecibles de las autoridades, la convicción de que determinada situación se prolongará en el tiempo, que surtirá todos sus efectos o, por lo menos, que no será cambiada abruptamente»*²¹, no se observa cómo es que en el presente caso, **UNE** pudiera tener la convicción o certeza de que la CRC no habría de ordenar la elaboración de un inventario conjunto si paradójicamente eso fue lo que le solicitó a la CRC, aunque haya sido extemporáneamente.

4.2. Sobre los argumentos planteados por UNE en el acápite denominado como «EL TÉRMINO OTORGADO PARA LLEVAR A CABO LAS VALIDACIONES TENDIENTES A LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS AFECTOS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES INSTALADOS Y APOYADOS DIRECTAMENTE EN LA INFRAESTRUCTURA OBJETO DE CONTROVERSIA, RESULTA INSUFICIENTE EN FUNCIÓN DEL ALCANCE TÉCNICO EFECTIVO DEL INVENTARIO»

UNE sostiene que el término definido para el establecimiento del inventario resulta insuficiente en función del alcance técnico efectivo del inventario, toda vez que, como factor indispensable para cualquier actividad de verificación o inventario, es necesario que **ETB** defina, delimite y acredite de manera técnica y verificable la infraestructura respecto de la cual reclama titularidad, mediante la entrega formal de cartografía oficial, planos actualizados y georreferenciación precisa del área objeto de la presunta propiedad.

²⁰ Frente al principio de congruencia en materia judicial, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de 26 de octubre de 2017 (rad. 2458-15), expresó que "se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido que al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo".

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-119 de 2018.

A juicio de **UNE**, sin la delimitación cierta, técnica y jurídicamente sustentada de dicha infraestructura, cualquier actividad de inventario carecería de rigor, trazabilidad y validez probatoria, generando un riesgo operativo que no puede ser asumido.

En complemento de lo anterior, **UNE** añade que, en el evento en que se supere la incertidumbre sobre la titularidad y se determine la procedencia del inventario, resulta indispensable advertir que su ejecución exige condiciones previas que actualmente no se encuentran garantizadas, entre ellas, las siguientes: (i) la identificación plena y ubicación exacta de la totalidad de la red y los elementos asociado; (ii) garantía de acceso permanente, continuo y sin restricciones a la infraestructura de cámaras, incluyendo la entrega formal de llaves, códigos y/o habilitación de los distintos sistemas de seguridad; (iii) verificación previa del estado físico y condiciones de seguridad de las cámaras (inundaciones, obstrucciones, tapas selladas, difícil acceso, riesgos estructurales, entre otros); (iv) consideración de las condiciones climáticas de la zona y/o contingencias técnicas eventuales; y (v) identificación y marcación individual cable a cable, actividad que implica intervención técnica detallada, personal especializado y tiempos extendidos de ejecución.

UNE afirma que el término otorgado resulta objetivamente insuficiente frente a la complejidad técnica, logística, financiera y operativa que implica el levantamiento de un inventario de esta naturaleza, máxime cuando no se han cumplido previamente los presupuestos mínimos de delimitación y acreditación de titularidad por parte de **ETB**. Por lo anterior, dice **UNE**, cualquier exigencia de cumplimiento dentro del plazo señalado desconoce las condiciones reales de ejecución y podría derivar en actuaciones incompletas, imprecisas o carentes de sustento técnico.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

En el cargo anterior, la CRC se pronunció en el sentido de recordar que el inventario ordenado en el artículo 1 de la Resolución CRC 8140 de 2026 tiene como fin garantizar la aplicación de la regulación general que, a grandes rasgos, determina la obligatoriedad de compartir infraestructura susceptible de ser utilizada para el despliegue de redes de telecomunicaciones, así como el correlativo derecho a la remuneración derivada de tal uso, de manera que no se estima que este deba obtenerse con posterioridad a la demostración que **UNE** exige sobre la titularidad de la infraestructura. Estos argumentos permiten desvirtuar las afirmaciones que sobre el particular hace **UNE** en el cargo que se estudia.

Ahora, frente a las que **UNE** denomina condiciones técnicas previas para la realización del inventario, debe esta Comisión llamar la atención en torno a la forma como **UNE**, omitiendo cualquier respaldo diferente a su propia manifestación, pretende resaltar unas supuestas condiciones que en su criterio no se encuentran garantizadas, sin que, de una parte, justifique por qué tal información es indispensable y, segundo, sin que mucho menos lo acredite.

Igual suerte corre la aseveración de la sociedad recurrente en el sentido de señalar que el término dado por la CRC en el artículo 1 del acto recurrido resulta ser insuficiente. Se trata de una simple afirmación carente de toda justificación probatoria y argumentativa.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión considera pertinente recordar que en la Resolución CRC 8140 de 2026, además de la orden dada en su artículo 1 a efectos de que las partes elaboren un inventario conjunto, de manera expresa se indicó que ellas tendrían la obligación de suministrarse mutuamente toda la información que sea necesaria para el cabal desarrollo de la orden descrita, entre otras, cualquier tipo de acuerdo o contrato que eventualmente exista respecto de la infraestructura que es objeto de discusión y que eventualmente haya sido suscrito con cualquier tercero, así como los documentos que dan cuenta de la ejecución de tales acuerdos. Todo lo anterior, en el marco del principio constitucional de buena fe.

Es menester recordar que estas órdenes no se estructuraron de manera caprichosa o arbitraria. Por el contrario, las mismas fueron el producto del análisis y estudio juicioso de las disposiciones regulatorias contenidas en el Capítulo 10 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual tiene por objeto definir las condiciones de acceso, uso y remuneración de los postes y canalizaciones de todos los PRST, así como de los elementos pertenecientes a las infraestructuras y redes de otros servicios susceptibles de ser compartidos, para el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones que hayan sido catalogadas como elegibles.

De esta manera, y de cara a los cuestionamientos particulares planteados por **UNE** en su recurso de reposición, lo cierto es que de las órdenes contenidas en el acto recurrido queda en evidencia lo siguiente:

- La CRC otorgó un plazo a **ETB** para que defina, delimite y acredite de manera técnica y verificable la infraestructura respecto de la cual reclama control.
- Con este procedimiento se garantiza la identificación plena y ubicación exacta de la totalidad de la red y los elementos asociados, así como la marcación de los elementos apoyados en la infraestructura.
- Las partes deben abordar este procedimiento en el marco del principio constitucional de la buena fe, lo que claramente incluye el acceso a la infraestructura objeto de discusión, así como la verificación previa del estado físico y condiciones de seguridad de la infraestructura.
- En el marco del referenciado principio de buena fe, las partes deberán tener en cuenta cualquier consideración de las condiciones climáticas de la zona y/o contingencias técnicas eventuales, pero desde ningún punto de vista se pueden establecer trabas o dilaciones artificiales que retrasen las órdenes expedidas por esta Comisión, so pena de las consecuencias sancionatorias que procedan.

Finalmente, esta Comisión debe advertir que dentro de las pruebas que reposan actualmente en el expediente, **ETB** remitió a la CRC algunos elementos documentales que darían cuenta de la existencia de un inventario realizado por el solicitante y que ha sido enviado a **UNE** en diversas oportunidades, el cual no ha sido aceptado por **UNE**²². Por lo tanto, desde mucho tiempo atrás, incluso antes de la expedición de la Resolución CRC 8140 de 2026, **UNE** ha tenido el conocimiento de esta controversia, así como la oportunidad de estudiarla de manera suficiente, por lo que esta Comisión considera que el plazo otorgado en la Resolución CRC 8140 de 2026 es más que suficiente, razonable y proporcional para las partes.

De esta manera, les corresponde a las partes acatar la orden dada por la CRC en el acto recurrido con el fin de garantizar la aplicación de la regulación general, sin que para el efecto pueda ser de recibo cualquier actuar dilatorio que tenga por objetivo obstaculizar la eficacia directa que la regulación general tiene sobre las relaciones de acceso, en virtud de su carácter imperativo.

En conclusión, los cargos alegados por **UNE** en este acápite no tienen vocación de prosperar.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.** en contra de la Resolución CRC 8140 de 2026.

ARTÍCULO SEGUNDO. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO** en contra de la Resolución CRC 8140 de 2026.

ARTÍCULO TERCERO. Negar las peticiones de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. - ETB S.A. E.S.P.**, formuladas en su recurso de reposición, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. Negar las peticiones de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. – UNE TELCO**, formuladas en su recurso de reposición, así como la presentada en escrito del 10 de marzo de 2026, mediante documento identificado con el número de radicado 2026805078, encaminada a que las pruebas trasladadas de acuerdo con el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le fueran nuevamente remitidas en un formato distinto, «*en cumplimiento de sus políticas de seguridad de la información*», de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

²² Para el efecto, ver las pruebas aportadas por **ETB** relacionadas con los hechos No. 8, 13 y 23 de la solicitud inicial.

ARTÍCULO QUINTO. Confirmar en todas sus partes la Resolución CRC 8140 de 2026, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

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

Dada en Bogotá D.C. a los 8 días del mes de abril de 2026.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE



CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Presidente



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo

Expediente: 3000-39-6-7
C.C.C. 27/03/2026 Acta 1562
S.C.C. 08/04/2026 Acta 498

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica
Elaborado por: Carlos José Bermúdez Pulido y Luis Carlos Ariza Gordillo