

RESOLUCIÓN No. **8252** DE 2026

«Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** en contra de la Resolución CRC 8166 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 en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, y

### CONSIDERANDO

#### 1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución CRC 8166 del 13 de marzo de 2026, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC o la Comisión) decidió una investigación administrativa en contra **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC (COLTEL)**. En el referido acto administrativo se declaró a **COLTEL** responsable por la comisión de la conducta establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no entregar la información requerida por la CRC para el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, se le impuso una multa de **MIL NOVECIENTOS VEINTE COMA CUARENTA Y CINCO (1.920,45)** salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2025, equivalentes a **DOCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO COMO CERO SEIS (225.744,06) UVB del año 2026**.

La Resolución CRC 8166 del 13 de marzo de 2026 fue notificada a **COLTEL** el 27 de marzo de 2026, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) <sup>1</sup>.

Dentro del término concedido para el efecto, mediante escrito del 14 de abril de 2026, radicado internamente con el número 2026808017, **COLTEL** interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRC 8166 del 13 de marzo de 2026.

Teniendo en cuenta que el recurso de reposición interpuesto por **COLTEL** cumple 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.

#### 2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR COLTEL

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

«**Primero:** Que se revoque el acto administrativo recurrido por las razones que se exponen y en consecuencia ordenar el archivo del expediente.

**Segundo:** En caso de no acoger la anterior solicitud, que se modifique el acto administrativo recurrido para imponer una sanción de amonestación.

**Tercero:** En caso de no acoger la anterior solicitud, que se modifique el acto administrativo recurrido para reducir el valor de la multa para que resulte proporcionada».

<sup>1</sup> La **CRC** citó a **COLTEL** para que compareciera a diligencia de notificación personal; sin embargo, pasaron 5 días luego del envío de la citación sin que comparecieran, siendo imposible realizar la notificación personal. Por tanto, en aplicación del artículo 69 del CPACA, se remitió un aviso a **COLTEL**, el cual fue entregado en el lugar de destino el jueves 26 de marzo de 2026, entendiéndose surtida la notificación del acto administrativo el 27 de marzo de 2026.

Las peticiones citadas fueron sustentadas por **COLTEL** 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:

**2.1 Sobre los argumentos planteados por COLTEL en el acápite denominado como «La CRC no aplicó adecuadamente el concepto de antijuridicidad material, pues no hubo lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado y con la información entregada pudo ejercer adecuadamente su función»**

La sociedad recurrente manifiesta que en el acto administrativo se consideró que existe antijuridicidad material por la entrega tardía de contratos, bajo el argumento de que la CRC no pudo utilizarlos en el estudio publicado, lo cual considera contradictorio y carente de sustento, por las siguientes razones:

- a) La CRC publicó el estudio el 10 de septiembre de 2025 con base en la información entregada oportunamente por **COLTEL** (4 de agosto de 2025), lo que evidencia que la finalidad del requerimiento fue satisfecha y que la función regulatoria no se vio afectada. La entrega posterior de los contratos completos tuvo un carácter meramente corroborativo y no condicionó la elaboración del estudio.
- b) La antijuridicidad material exige una afectación real, concreta y probada del bien jurídico protegido, conforme a la jurisprudencia constitucional. En este caso, la CRC no demostró de qué manera la entrega extemporánea alteró el contenido, conclusiones o validez del estudio, limitándose a plantear una afectación hipotética, lo cual no cumple el estándar exigido. Adiciona que, si la CRC hubiera encontrado alguna diferencia entre la información entregada y los documentos suministrados posteriormente, está en plenas facultades para modificar el estudio publicado, pero como no hubo tal diferencia, la CRC no ha visto la necesidad de publicar una nueva versión del estudio.
- c) La discrepancia identificada en los contratos de EDGE NETWORK SERVICES no acredita daño material, ya que la **CRC** no explicó su impacto en el estudio ni derivó consecuencias regulatorias. La mera existencia de una diferencia, sin demostrar incidencia efectiva, no configura antijuridicidad material.

**COLTEL** expresa que el precedente de la Resolución CRC 7687 de 2025<sup>2</sup> resulta aplicable, debido a que, en ese acto administrativo, la CRC reconoció la ausencia de antijuridicidad material cuando la información extemporánea fue útil y no afectó su función. En el presente caso, según la sociedad recurrente, ocurre lo mismo: la CRC contó con insumos suficientes para cumplir su finalidad, por lo que no se configura antijuridicidad material ni hay lugar a sanción.

**CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Para analizar los argumentos planteados por el recurrente, es necesario recordar que el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece como facultad de la CRC:

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

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

Con fundamento en la anterior disposición, mediante auto proferido el 25 de septiembre de 2025, la CRC imputó a **COLTEL** la presunta infracción a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber

<sup>2</sup> Por medio de la cual se decide una investigación administrativa en contra del operador privado de televisión abierta con alcance nacional CARACOL TELEVISIÓN S.A.

entregado la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los acuerdos vigentes suscritos con los proveedores de CDN con quienes tenga relación, incluyendo sus respectivos anexos, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento específico de información No. 2025-033, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento 2025521305 del 11 de julio de 2025 hasta el 4 de agosto de 2025, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 6 hasta el 11 de agosto de 2025, ni haberla entregado al 25 de septiembre de 2025, fecha de expedición del pliego de cargos. Todo lo anterior, de conformidad con lo explicado en la parte considerativa del mencionado acto administrativo.

Para verificar si **COLTEL** cometió la conducta antes descrita y si la misma reunía los elementos de la infracción administrativa necesarios para sancionar a dicha sociedad<sup>3</sup>, en la resolución recurrida la CRC analizó la tipicidad, la antijurídica y la culpabilidad.

Toda vez que en el cargo se discute la antijuridicidad de la conducta desplegada por **COLTEL**, se considera pertinente señalar que, en el derecho administrativo sancionador, la antijuridicidad «implica la contradicción jurídica del acto objeto de reproche, es decir, de una parte, el desvalor de resultado el cual es formal cuando se infringe la ley y material, cuando se lesiona o se pone en peligro un bien jurídico protegido»<sup>4</sup>.

En relación con la antijuridicidad se considera pertinente traer a colación lo indicado sobre el particular por el Consejo de Estado:

«(...) El segundo presupuesto para imponer una sanción administrativa es que el comportamiento además de ser típico sea antijurídico. En la construcción tradicional del derecho penal se ha exigido que la conducta no sólo contradiga el ordenamiento jurídico (antijuridicidad formal) sino que además dicha acción u omisión lesione de manera efectiva un bien jurídico o por lo menos lo coloque en peligro (antijuridicidad material). Esta construcción constituye el punto de partida para la delimitación de este presupuesto en el derecho administrativo sancionatorio, sin embargo, como ocurre con otras instituciones y principios es inevitable que sea objeto de matización y por ende presente una sustantividad propia.

Siempre se ha sostenido que el derecho penal reprocha el resultado, incluso en los denominados delitos de peligro, comoquiera que se requiere una puesta efectiva en riesgo del bien jurídico objeto de protección. Esta situación no se presenta en el ámbito administrativo en el que por regla general la "...esencia de la infracción radica en el incumplimiento de la norma", de allí que se sostenga que el reproche recae sobre "la mera conducta". En derecho sancionatorio, interesa la potencialidad del comportamiento, toda vez que el principal interés a proteger es el cumplimiento de la legalidad, de forma tal que tiene sustancialidad (antijuridicidad formal y material) "la violación de un precepto que se establece en interés colectivo, porque lo que se sanciona es precisamente el desconocimiento de deberes genéricos impuestos en los diferentes sectores de actividad de la administración"<sup>5</sup>.

Así las cosas, el derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva (...)<sup>6</sup>.

En el presente caso se corroboró la presencia de una antijuridicidad formal, esto es, la infracción del deber normativo a cargo de la sociedad investigada, en tanto es clara la infracción a la Ley por parte de **COLTEL**, concretamente a lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

En relación con la antijuridicidad material, se advierte que el reproche en materia administrativa sancionatoria se configura con la puesta en peligro o afectación del bien jurídico protegido. La ausencia de lesividad ha sido concebida como un eximente de responsabilidad en materia

<sup>3</sup> La Corte Constitucional en Sentencias como la C-818 de 2005, la C-699 de 2015 y la C-094 de 2021, ha señalado que los principios de las sanciones penales son aplicables *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionatorio, circunstancia por la cual la estructura del delito (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) es igualmente aplicable al ilícito administrativo.

<sup>4</sup> Ver entre otras la sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, Corte Constitucional, Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido, sentencia del 2 de noviembre de 2016, Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: José Francisco Acuña Vizcaya.

<sup>5</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. El Poder de Policía. Limitaciones Impuestas a la Propiedad Privada en Interés Público. Administración Fiscal. Buenos Aires, Depalma. 1956. Pág. 69.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Exp. 20738 C.P. Enrique Gil Botero.

sancionatorio-administrativa, en la medida en que puede suceder, que, presentándose una conducta típica y formalmente antijurídica, la misma no ponga en peligro o afecte el bien jurídico tutelado<sup>7</sup>. Por el contrario, basta, para que se configure la antijuricidad material, que la conducta típica y formalmente antijurídica, ponga en riesgo o en peligro el bien jurídico tutelado o, lógicamente, que haya una efectiva afectación.

En el caso bajo análisis, se pudo establecer que el 11 de julio de 2025, mediante requerimiento de información No. 2025-033, la CRC solicitó a **COLTEL** información de las condiciones en las cuales los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) realizan acuerdos con los proveedores de CDN, mediante el diligenciamiento de una tabla, así como el envío de los acuerdos vigentes suscritos entre **COLTEL** y los proveedores de CDN con quienes tenía relación, incluyendo sus respectivos anexos. Adicionalmente, se le solicitó información de los planes de inversión aprobados y las modificaciones que se hayan realizado del año 2020 hasta el 2025. No obstante, como ya se expuso, **COLTEL** no respondió el requerimiento realizado por la CRC con la amplitud y oportunidad exigidos por el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pues si bien entregó la tabla solicitada, no entregó los acuerdos vigentes suscritos con los proveedores de CDN con quienes tenía relación, incluyendo sus respectivos anexos, en el plazo establecido por esta Comisión, esto es, desde el momento en que se le remitió el mencionado requerimiento hasta el 4 de agosto de 2025, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 6 hasta el 11 de agosto de 2025, ni la había entregado a la fecha de expedición del pliego de cargos y solo hasta el 15 de octubre de 2025 suministró los referidos contratos.

Así mismo, se advirtió que la totalidad de los contratos requeridos por la CRC fueron compartidos por **COLTEL** hasta el 15 de octubre de 2025 y solo hasta ese momento, **COLTEL** complementó la respuesta al requerimiento. De acuerdo con lo anterior, se corroboró la presencia de una antijuricidad formal, esto es, la infracción del deber normativo a cargo de la sociedad investigada.

Adicionalmente, esta Comisión evidenció que **COLTEL**, al no responder con la amplitud y oportunidad establecidos en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, incurrió en una conducta antijurídica desde la perspectiva material. En la resolución recurrida se indicó:

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

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

En efecto, solo hasta el 15 de octubre de 2025, luego de publicado el estudio del «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia», la CRC pudo constatar que, en la tabla remitida el 4 de agosto de 2025, **COLTEL** reportó un contrato con EDGE

<sup>7</sup> «El criterio *daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados* (art. 50-1, CPACA) es la ratificación de que el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeta a la verificación del elemento *antijuricidad de la infracción*, esto es, un ataque a un bien jurídico protegido. Por tanto, desde el punto de vista lógico y una interpretación conforme a la Constitución, no hay antijuricidad si la acción típica no lesiona ni pone en peligro el bien jurídico tutelado.

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

NETWORK SERVICES LIMITED, respecto del cual indicó fue suscrito en diciembre de 2020; sin embargo, compartió dos contratos de prestación de servicios suscritos el 30 de septiembre de 2016, uno de ellos entre la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BUCARAMANGA S.A. ESP – TELEBUCARAMANGA y EDGE NETWORK SERVICES LIMITED y otro entre METROTEL S.A. ESP y EDGE NETWORK SERVICES LIMITED.

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

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

Al amparo de lo expuesto, se advierte que carece de sustento el argumento de **COLTEL** según el cual el hecho de que CRC hubiese publicado el estudio «Rol de los servicios OTT en el sector de la Telecomunicaciones en Colombia» el 10 de septiembre de 2025 con la información entregada por ese proveedor previo a esa fecha, demuestra que su función regulatoria no se afectó. Lo anterior por cuanto, como se expuso en la resolución recurrida, el hecho de que **COLTEL** no respondiera con la amplitud y oportunidad exigidos por la regulación, ocasionó que no se cumpliera el objetivo de la CRC de analizar la información y tenerla en cuenta para el mencionado estudio. Ello afectó el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y los fines que lo orientan.

Es preciso señalar que el hallazgo de la CRC sobre las inconsistencias entre la información reportada por **COLTEL** y los contratos de EDGE NETWORK SERVICES aportados, sí acredita daño material, dado que evidencia que, al no contar con los soportes y anexos contractuales solicitados a **COLTEL**, la CRC estuvo limitada para constatar la información enviada por la sociedad con las fuentes directas, conocer y analizar la totalidad de los contratos, y tener una mejor comprensión de la interacción entre **COLTEL** y las plataformas de servicios digitales para la provisión de redes de distribución de contenidos.

No es de recibo afirmar que la función regulatoria no se vio afectada, ni que la finalidad del requerimiento se cumplió con la sola remisión de la tabla de Excel, toda vez que el acceso oportuno a los contratos constituía un elemento sustancial para el ejercicio adecuado y completo de las funciones de la CRC. El conocimiento de tales contratos antes de la publicación del estudio era indispensable para que la CRC pudiese analizar de primera mano la información allí contenida y contrastarla con la tabla diligenciada por la sociedad investigada.

De ahí que la entrega posterior de los contratos y sus anexos no tenga un carácter meramente corroborativo respecto de la información reportada en la tabla de Excel remitida por **COLTEL** el 4 de agosto de 2025. Si bien esta tabla contenía ciertos datos, la revisión de los contratos como fuente primaria era indispensable para acceder a información detallada y no necesariamente reflejada en el reporte, la cual resultaba relevante para el análisis integral del mercado. En este sentido, la entrega extemporánea de los contratos no puede considerarse inocua ni meramente complementaria, pues, insístase, privó a la Comisión de incorporar al análisis información relevante y potencialmente determinante para el desarrollo del estudio.

Debe precisarse que la utilidad de la información requerida por la CRC no se supedita a su incorporación expresa o cita directa dentro del estudio publicado. En el ejercicio de sus funciones, la Comisión no solo recopila información con fines de inclusión textual en sus documentos, sino también para efectos de validación, contraste, contextualización y formación de criterio técnico. En esa medida, aun cuando determinada información no se refleje explícitamente en el contenido final del estudio, ello no desvirtúa su relevancia ni su potencial incidencia en el análisis regulatorio. Por el contrario, el acceso oportuno a fuentes primarias, como los contratos solicitados a **COLTEL**, permite robustecer la calidad, confiabilidad y profundidad del análisis, lo cual refuerza la importancia de su entrega en los términos exigidos y evidencia que su utilidad trasciende la mera corroboración de información o referencia expresa en el documento final.

De esta forma, contrario a lo indicado por la recurrente, se advierte la existencia de una lesión real, concreta y probada, no meramente hipotética, a la labor regulatoria de la CRC. Así mismo, se advierte que carece de sustento el argumento de **COLTEL** acorde con el cual la existencia de una lesión real impondría a la CRC la necesidad de publicar una nueva versión del estudio con la

información suministrada por esa sociedad. Lo anterior puesto que es claro que la conducta de **COLTEL** impidió a la CRC verificar integralmente la información remitida, al no contar con sus soportes y anexos, lo que limitó el análisis de los contratos y dificultó comprender la relación entre la empresa y las plataformas digitales en la provisión de redes de distribución de contenidos, aspecto relevante dada su participación en este mercado.

En este orden de ideas, en contravía a lo indicado por **COLTEL**, no resulta aplicable el antecedente contenido en la Resolución CRC 7687 de 2025<sup>8</sup>, al tratarse de situaciones diferentes. Mientras que en el presente caso la totalidad de la información requerida fue entregada con posterioridad a la publicación del estudio para el cual fue requerida, ocasionando las limitaciones y afectaciones previamente reiteradas; en la situación analizada en la Resolución CRC 7687 de 2025, la información solicitada por la Comisión fue entregada de manera extemporánea, pero en un momento en el que el estudio para el cual fue requerida se encontraba en curso, esto es, en un momento en el que la misma resultaba útil para el ejercicio de las funciones de la CRC, por lo cual se concluyó la ausencia de antijuricidad material. Sin embargo, en la misma resolución se precisó que una cuestión distinta sería, por ejemplo, si la información fuera entregada luego de cumplido el término otorgado por la CRC y en un momento en el que la información no resulte útil, pues bajo esa hipótesis, se configuraría sin duda la antijuricidad material. En efecto, en el acto administrativo en comento se indicó:

«[...] de la valoración integral de las pruebas –que es lo que le corresponde hacer a esta autoridad administrativa–, se puede extraer, para este caso puntual y bajo las circunstancias específicamente analizadas, que la conducta típica y formalmente antijurídica de la citada sociedad no reviste la antijuricidad material requerida para imponer una sanción. La ausencia de antijuricidad material, se reitera, deviene del hecho de haber entregado la información –aunque por fuera del plazo indicado por la CRC– en un momento en el que la misma resulta útil para el ejercicio de las funciones que tiene este regulador<sup>9</sup>».

En mérito de lo expuesto, se concluye que la conducta desplegada por **COLTEL** se adecúa a la infracción prevista en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, debido a que quedó demostrado que incumplió el deber de suministrar información en los términos exigidos por la norma. En consecuencia, se encuentra acreditada no solo la antijuricidad formal, derivada del desconocimiento del mandato legal, sino también la antijuricidad material, en la medida en que la entrega extemporánea e incompleta de la información impidió el análisis integral y oportuno de los datos requeridos para el desarrollo del estudio, generando una afectación real, concreta y verificable al adecuado funcionamiento de la administración.

Por lo tanto, los argumentos expuestos por la recurrente no logran desvirtuar los elementos estructurales de la responsabilidad administrativa, ni desvirtúan la configuración de la afectación. En este sentido, en relación con el cargo analizado se impone confirmar la decisión recurrida.

## **2.2 Sobre los argumentos planteados por COLTEL en los acápites denominados como «La CRC no valoró adecuadamente la culpabilidad pues no hubo dolo ni culpa grave por parte de COLTEL al depender de la autorización de un tercero» y «La CRC desconoce el principio de confianza legítima y buena fe en la interpretación de las obligaciones regulatorias»**

**COLTEL** alega que el acto administrativo impugnado le atribuye culpabilidad por la supuesta decisión consciente de no entregar información, conclusión que desconoce el principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador.

Aduce **COLTEL** que la sociedad sí cumplió con la entrega de la información y actuó con diligencia al informar oportunamente a la CRC sobre la necesidad de obtener autorización de terceros, en virtud de cláusulas de confidencialidad contractuales. En consecuencia, manifiesta que no existió

<sup>8</sup> Por medio de la cual se decide una investigación administrativa en contra del operador privado de televisión abierta con alcance nacional CARACOL TELEVISIÓN S.A.

<sup>9</sup> Situación distinta a las abordadas en las Resoluciones CRC 6382 de 2021, «Por la cual se impone una multa a **DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA.** por la infracción del deber de entregar información solicitada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones en ejercicio de sus funciones» y confirmada por la Resolución CRC 6436 de 2021, «Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA.** en contra de la Resolución CRC 6382 de 2021»; así como en la Resolución CRC 7129 de 2023, «Por la cual se decide una investigación administrativa en contra del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**», confirmada por la Resolución CRC 7278 de 2024 «Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7129 de 2023». En dichos casos, lo cierto es que los investigados nunca entregaron la información solicitada. Cuestión distinta sería, por ejemplo, si la información fuera entregada luego de cumplido el término otorgado por la CRC y en un momento en el que la información no resulte útil, pues bajo esa hipótesis, se configuraría sin duda la antijuricidad material.

una decisión deliberada de no entregar información ni una conducta orientada a obstaculizar la función regulatoria.

Con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-595 de 2010 y C-616 de 2002), **COLTEL** reitera que la responsabilidad objetiva está prohibida, por lo que debe acreditarse dolo o culpa, lo cual no ocurre en este caso, pues la demora obedeció a una causa externa —la autorización de proveedores CDN— y no a una conducta negligente o dolosa.

Asimismo, aduce **COLTEL** que se configura el eximente de responsabilidad por hecho de un tercero, reconocido por el Consejo de Estado, dado que esa sociedad no tenía control sobre la autorización requerida para entregar los contratos a la CRC. En consecuencia, considera, se rompe el nexo causal entre la conducta y el incumplimiento, por lo que la calificación de culpabilidad realizada por la **CRC** resulta errada, lo que implica la necesidad de revisar y modificar la sanción impuesta.

**COLTEL** considera que actuó bajo una interpretación razonable y fundada en derecho al considerar que la información amparada por secreto empresarial no podía divulgarse sin autorización previa, con sustento en normas constitucionales, legales y andinas. En este mismo sentido aduce que la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-527 de 2025) respalda que el carácter de secreto empresarial debe evaluarse conforme a criterios objetivos y no presumirse la publicidad de documentos contractuales.

Argumenta **COLTEL** que, si bien la CRC sostiene que el secreto comercial no impide la entrega de información, sino que exige su tratamiento confidencial, la posición adoptada por **COLTEL** tenía respaldo normativo, lo que excluye el dolo y atenúa la culpa.

En consecuencia, al haber actuado de buena fe, con base en una interpretación jurídica plausible, haber justificado oportunamente su conducta y finalmente suministrado la información requerida, la sanción impuesta desconoce el principio de confianza legítima y el mandato de buena fe previstos en la Constitución.

#### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Como en el apartado anterior ha quedado claro que en la presente actuación la antijuricidad material deviene del hecho de que **COLTEL** entregó la información requerida por fuera del plazo indicado por la CRC, en un momento en el que la misma no resultaba útil para el ejercicio de las funciones de este regulador, resulta procedente avanzar con el análisis del cargo sobre la supuesta valoración inadecuada de la culpabilidad y de los eximentes de responsabilidad alegados por la sociedad recurrente.

Para iniciar el análisis se encuentra pertinente recordar que en la resolución recurrida se indicó:

«(...) la conducta de **COLTEL** es culpable y, en consecuencia, procede la imposición de la sanción. En efecto, en relación con el aspecto subjetivo de la conducta, esta Comisión considera oportuno mencionar que la sociedad investigada, con pleno conocimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico, dado que es un operador de amplia trayectoria<sup>10</sup>, decidió no entregar la información con la amplitud y oportunidad solicitada en el requerimiento No. 2025-033, así como en la correspondiente reiteración, a sabiendas del deber impuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. En concreto, **COLTEL** debía dar plena aplicación a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y, por tanto, estaba obligada a entregar la información con la amplitud y dentro de la oportunidad solicitada por la CRC.

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

**COLTEL** señala que la demora en la entrega de los contratos no obedeció a un actuar negligente o doloso de su parte, sino a una causa externa e irresistible: la necesidad de contar con autorización expresa de los proveedores de CDN (AKAMAI, GOOGLE, META y NETFLIX) para

<sup>10</sup> De conformidad con el Certificado de Existencia y Representación Legal de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC, esta sociedad fue constituida el 16 de junio de 2003.

entregar copia de los contratos, por las cláusulas de confidencialidad pactadas y avaladas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, aduce que, como dependía de la autorización de la otra parte del contrato para cumplir con la entrega, se configuró el hecho de tercero que atenúa o elimina la culpabilidad.

Así mismo, indica que **COLTEL** informó oportunamente a la CRC, desde el 4 de agosto de 2025, que había solicitado a cada uno de sus socios comerciales la autorización expresa para compartir los contratos, lo cual demuestra su diligencia y excluye cualquier intención de ocultar información o de negarse a entregarla.

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

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

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

En ningún momento la CRC ha asumido que la información solicitada a **COLTEL** sea pública; en sentir de este regulador es claro que, aun aceptando el carácter confidencial de la información requerida, este por sí mismo no exime a **COLTEL** del deber de entregarla. A lo sumo, le da la posibilidad a **COLTEL** de solicitar, de manera justificada, que la CRC vele por conservar el carácter reservado, pero, reitérese, de ninguna manera es óbice para que la sociedad investigada cumpla con el deber de entrega establecido en la Ley.

La investigada sostiene que actuó bajo una interpretación razonable del ordenamiento jurídico – que excluiría el dolo–, acorde con la cual entendía que, en virtud de cláusulas de confidencialidad de los contratos, resultaba necesario obtener las autorizaciones de sus contrapartes contractuales para suministrar los documentos requeridos por la CRC. Este argumento no es de recibo por parte de esta Comisión, pues la misma Constitución Política, en su artículo 15<sup>11</sup>, prevé expresamente la facultad de las autoridades para exigir la presentación de documentos privados, en los términos que señale la ley, lo cual evidencia que la existencia de información privada, confidencial o reservada no constituye, por sí misma, un obstáculo para su entrega a las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional reconoció que, previa autorización del legislador, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, las autoridades administrativas pueden requerir información para el ejercicio de sus funciones, necesarias para el logro de objetivos determinados de interés general, y reconoce que «(...) el derecho–deber de participación comporta para los ciudadanos la obligación de atender los requerimientos de las autoridades que en desarrollo de sus tareas, necesariamente ligadas al interés general, les soliciten la información anotada»<sup>12</sup>.

En armonía con lo anterior, como es de amplio conocimiento por parte de **COLTEL**, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009<sup>13</sup> faculta expresamente a la CRC para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de

<sup>11</sup> Artículo 15. (...) Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

<sup>12</sup> Sentencia C-422 de 2002.

<sup>13</sup> «Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión».

comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. De acuerdo con esta disposición, cualquier información que sea requerida por la CRC a los sujetos obligados para el cumplimiento de sus funciones, tiene que ser entregada, sin que la disposición haya establecido alguna excepción u obstáculo en torno al contenido de dicha información. No se puede atribuir algún tipo de limitación a la facultad de requerir información pues la norma señala que la misma debe ser, entre otras cosas, «amplia», es decir –desde una perspectiva literal–, extensa, holgada, dilatada, vasta, etc.<sup>14</sup>

De esta manera, la información requerida por la CRC debe ser suministrada incluso cuando esta tenga carácter reservado, sin perjuicio del deber correlativo de la Comisión de preservar la confidencialidad de la información que goce de tal atributo. De tal manera, el ordenamiento jurídico no solo habilita a la CRC para solicitar información de esta naturaleza, sino que establece un deber claro e inequívoco de colaboración a cargo de los sujetos regulados.

En ese contexto, no puede considerarse razonable la interpretación propuesta por **COLTEL**, según la cual, las cláusulas de confidencialidad y la necesidad de obtener autorizaciones de terceros la habilitaban para diferir o condicionar el cumplimiento del requerimiento formulado por esta Comisión. Tal entendimiento parte de una premisa abiertamente equivocada, como lo es asumir que acuerdos privados o restricciones contractuales pueden prevalecer sobre el deber legal de suministrar información a una autoridad regulatoria en ejercicio de competencias expresamente atribuidas por la Constitución y la ley.

Por el contrario, la CRC fue clara desde el requerimiento inicial y en su posterior reiteración en advertir que tales argumentos no resultaban oponibles frente al deber de entrega de la información solicitada. Así, la investigada tenía pleno conocimiento, tanto de la obligación exigible como de la improcedencia jurídica de las razones invocadas para justificar la demora, y pese a ello, decidió supeditar el cumplimiento del requerimiento a la obtención de autorizaciones de terceros, generando una dilación injustificada en la entrega de la información.

En consecuencia, la tesis defensiva de **COLTEL** no desvirtúa el elemento subjetivo atribuido. La conducta desplegada evidencia que la investigada actuó con pleno conocimiento de la obligación impuesta y de la falta de sustento jurídico de la excusa invocada, optando deliberadamente por mantener una interpretación manifiestamente errada del ordenamiento jurídico para justificar el incumplimiento oportuno del requerimiento formulado por esta Comisión.

Adicionalmente, en gracia de discusión, la alegada configuración del hecho de un tercero no resulta procedente como eximente de responsabilidad, pues las limitaciones derivadas de acuerdos de confidencialidad hacen parte de la esfera de gestión y del riesgo asumido por **COLTEL**, quien debió prever mecanismos contractuales idóneos para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones legales. **COLTEL**, como operador experimentado, conoce el alcance de los deberes legales con la autoridad y debió prever mecanismos contractuales que le permitieran atender requerimientos regulatorios sin depender de autorizaciones discrecionales de terceros.

Para que opere como eximente, la conducta del tercero debe ser imprevisible, irresistible y completamente ajena al control del obligado<sup>15</sup>. Aquí, los terceros (AKAMAI, GOOGLE, META y NETFLIX), no son extraños absolutos, sino contrapartes contractuales elegidas por **COLTEL**, dentro de relaciones jurídicas voluntariamente asumidas. Por tanto, la necesidad de obtener su autorización no rompe necesariamente el nexo causal, pues deriva de obligaciones contractuales

<sup>14</sup> Cfr. Real Academia de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/amplio?m=form>

<sup>15</sup> Sobre este particular el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente: Juan de Dios Montes Hernández, en sentencia del 26 de enero de 1995, ha indicado:

«En torno al tema analizado, cabe recordar el fallo de 24 de agosto de 1989, expediente 5693, del cual fue ponente el señor Consejero Doctor Gustavo de Greiff Restrepo, cuyos apartes pertinentes contienen:

“La doctrina es unánime al considerar que para que el hecho del tercero pueda configurarse como causal de exoneración de responsabilidad, es indispensable que pueda tenerse como causa exclusiva del daño, producida en tales circunstancias que sea imprevisible e irresistible para que reúna las características de una causa extraña, ajena a la conducta de quien produjo el daño.

“Se hace notorio que el hecho del tercero debe ser imprevisible puesto que si puede ser prevenido o evitado por el defensor le debe ser considerado imputable conforme al principio según el cual no evitar un resultado que se tiene la obligación de impedir, equivale a producirlo. Y debe ser irresistible puesto que si el causante del daño puede válidamente oponerse a el y evitarlo, luego no lo puede alegar como causal de exoneración”<sup>15</sup>

Así mismo, la Corte Constitucional, en sentencia SU-029 de 2024, magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar, ha señalado:

«El hecho exclusivo de un tercero (...) igualmente abarca los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad propios de la fuerza mayor.<sup>15</sup> (...) Para que el hecho de un tercero rompa el nexo causal y, por lo mismo, sea admitido como eximente de responsabilidad, es necesario i) que haya certeza de que el daño es atribuible a un tercero, de modo que su obrar sea completamente externo a la esfera jurídica del demandado; ii) que el hecho del tercero sea la fuente exclusiva y determinante del daño o lesión; y por último, iii) que el hecho causante del perjuicio no haya podido ser previsto o evitado por el demandado, ya que si era evitable y no se tomaron, por imprudencia o descuido, las medidas necesarias para evitar el riesgo de su ocurrencia, no hay exoneración posible hasta que no demuestre la ausencia de culpa».

que dicha sociedad aceptó. Es decir, la situación alegada no es imprevisible ni irresistible, sino parte del riesgo propio de la actividad del recurrente. En consecuencia, la conducta de los terceros no constituye un hecho imprevisible ni irresistible que rompa el nexo de causalidad, como lo pretende **COLTEL**.

Por otro lado, aun cuando se encuentra acreditada la conducta dolosa de **COLTEL**, con el propósito de analizar los diferentes argumentos expuestos en el recurso, también en gracia de discusión, es pertinente señalar que, en virtud del principio de presunción de inocencia, la carga de la prueba respecto del incumplimiento o los hechos que configuran la infracción corresponde a la administración. Sin embargo, como lo ha sostenido la doctrina<sup>16</sup> y el Consejo de Estado<sup>17</sup> cuando la parte investigada alega la existencia de circunstancias impeditivas o extintivas de su responsabilidad, como ocurre con los eximentes de responsabilidad, le corresponde asumir a la investigada la carga de probar los supuestos de hecho que los configuran.

También ha señalado el Consejo de Estado que los principios de presunción de inocencia e *in dubio pro administrado* admiten modulaciones en el derecho administrativo sancionatorio que incluso podría conducir a su no aplicación, es decir, procedimientos administrativos sancionatorios en los que «*la carga de la prueba se desplaza al presunto infractor y para que éste no sea declarado responsable debe demostrar durante la actuación administrativa que actuó diligentemente o que el acaecimiento de los hechos se dio por una causa extraña (fuerza mayor, caso fortuito o intervención de un tercero)*», existiendo la posibilidad de exoneración del infractor al comprobar un comportamiento ajustado al deber objetivo de cuidado<sup>18</sup>.

Entonces, si bien es cierto que la garantía constitucional de presunción de inocencia que se aplica a las actuaciones administrativas sancionatorias, implica que la carga de demostrar la responsabilidad administrativa corresponde a la autoridad con competencias sancionatorias, no es menos cierto que la alegación del evento eximente de responsabilidad escapa a esa carga de la autoridad y se convierte en parte de las cargas probatorias a cargo del investigado, como resulta de la jurisprudencia y la doctrina.

En este orden, correspondía a la CRC acreditar aquellos hechos que configuraron la infracción por parte de la sociedad investigada y a **COLTEL**, aquellos que constituían el hecho de tercero alegado como eximente de responsabilidad.

Consecuencia directa de la distribución de la carga de la prueba, es la que se desprende de no cumplirla. Al respecto, como lo explica Damián Moreno, la figura de la carga de la prueba constituye una regla de juicio que le indica al juez la pauta sobre cómo actuar ante el hecho incierto, esto es, ante la falta de prueba de un hecho provisto, que es aquella parte que debía probarlo quien debe asumir las consecuencias jurídicas de tal omisión<sup>19</sup>. De allí que la simple afirmación de hechos eximentes no sea suficiente; su eficacia depende de que se encuentren debidamente acreditados dentro del expediente.

En el caso concreto, la CRC ha sido enfática, y reitera nuevamente, que los sujetos regulados tienen el deber de suministrarle la información que les sea requerida, sin que puedan oponer cláusulas de confidencialidad o acuerdos privados para sustraerse de dicha obligación. Sin embargo, de cara a analizar los diferentes argumentos de expuestos por **COLTEL** se advierte que la mencionada sociedad no allegó prueba alguna que permitiera acreditar de manera real y objetiva los eximentes de responsabilidad que alega. Por ende, la afirmación sobre la existencia del hecho de un tercero como eximente de responsabilidad, no está llamada a prosperar porque se origina en una cláusula de confidencialidad que, como ha sido ampliamente expuesto, no puede servir de sustento para que la recurrente se niegue a entregar la información requerida por la CRC y, porque, en todo caso, carece de sustento probatorio, desconociendo con ello **COLTEL** la carga que le asiste.

En conclusión, se advierte que la conducta de **COLTEL** es culpable, en la medida en que incumplió una obligación clara, conocida y exigible, sin que mediara una justificación válida que excluya su

<sup>16</sup> Rebollo Puig, M. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Lex Nova. 2010 P. 665 y ss; Polo Pérez, A. El Derecho Administrativo Sancionador. Tirant lo Blanch. 2021. P. 73; 897; González Betancourt, G. La prueba en el procedimiento administrativo: énfasis en la distinción de los principios rectores que la diferencian de la prueba judicial. Ulpiano. 2019; Isensee Rimassa, C. Debido proceso y su Recepción en la Ley N° 19.880: valoración y estándar de prueba en sede administrativa - Revista de Derecho Público - Vol. 84, 1°. 2016. Pp. 85-97; Laverde Álvarez, J. M. Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. Legis. 2022. P. 77; Macassi, J. & Salazar, E. Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. Revista Derecho & Sociedad, N° 54. 2020. P. 337-356.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación: 68001-23-33-000-2015-00796-01(25168).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Radicación: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738).

<sup>19</sup> Damián Moreno, J. La carga de la prueba, en La Prueba Tomo I. Tirant lo Blanch. 2017. Pp. 185, 188.

responsabilidad. La actuación desplegada no refleja un comportamiento diligente ni amparado en una confianza legítima y menos, aun, acorde con los deberes de colaboración con la autoridad, sino una resistencia injustificada al cumplimiento de una obligación legal y, en todo caso, en gracia de discusión, la recurrente no allegó pruebas sobre la existencia del hecho de un tercero que alega.

### **2.3 Sobre los argumentos planteados por COLTEL en el acápite denominado como «La CRC desconoce el principio de proporcionalidad e impone una sanción de multa que es excesiva frente al máximo legal y al considerar reincidente luego de 14 años»**

**COLTEL** alega que, aun en el evento de considerarse procedente la imposición de una multa, su cuantía resulta desproporcionada y contraria al debido proceso (artículo 29 de la CP) y a la jurisprudencia constitucional. Considera que el análisis de proporcionalidad no fue aplicado correctamente por la CRC, con fundamento en lo siguiente:

- a) Idoneidad: La sanción no es idónea, dado que la conducta fue corregida antes de la decisión definitiva. **COLTEL** entregó la totalidad de la información entre el 10 y el 15 de octubre de 2025, sin que se produjera daño ni afectación a la función regulatoria. Imponer una multa elevada carece de justificación frente a una conducta ya subsanada.
- b) Necesidad: La CRC omitió valorar medidas menos gravosas, como una amonestación con compromisos de mejora, que habrían cumplido los fines preventivos del derecho sancionador sin imponer una carga económica excesiva, especialmente considerando la colaboración de **COLTEL**.
- c) Proporcionalidad en sentido estricto: La multa (1.920,45 SMLMV, equivalente al 22% del máximo legal) es excesiva, pues no se ponderaron adecuadamente las siguientes atenuantes:
  - i) La buena fe de **COLTEL** y su disposición permanente a cumplir;
  - ii) La entrega oportuna (4 de agosto de 2025) de la información base del estudio;
  - iii) La complejidad jurídica derivada de cláusulas de confidencialidad con terceros internacionales;
  - iv) La entrega total de la información antes del acto sancionatorio;
  - v) La inaplicación injustificada de atenuantes legales (Ley 1341 de 2009, artículo 67, y CPACA, artículo 50), desconociendo principios generales del derecho sancionador.

Para **COLTEL**, la CRC desconoce el precedente administrativo contenido en la Resolución CRC 6382 de 2021<sup>20</sup>, donde la CRC aplicó criterios de proporcionalidad según el porcentaje de información entregada. En comparación, asegura, **COLTEL** cumplió en mayor medida (aproximadamente 95% oportunamente y 100% antes de la sanción), lo que evidencia un trato desigual e injustificado.

Finalmente, respecto al agravante de reincidencia, el recurrente considera que su aplicación es improcedente, ya que la conducta previa data de más de 14 años. Expone que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la reincidencia exige proximidad temporal y continuidad en la conducta, lo cual no se configura. Aplicarla en este caso, señala, vulnera los principios de razonabilidad, seguridad jurídica y proporcionalidad.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

En primer lugar, contrario a lo afirmado por **COLTEL**, la CRC advierte que la sanción impuesta mediante el acto administrativo recurrido no es desproporcionada, pues el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, indica que la multa diaria a imponer será de hasta de 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos «(...) según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión».

Con fundamento en la anterior disposición, en la Resolución CRC 8166 de 2026 esta Comisión señaló:

«(...) que **COLTEL** no haya entregado a tiempo la totalidad de la información solicitada en el requerimiento de información No. 2025-033, afecta el ejercicio de las funciones atribuidas

<sup>20</sup> Por la cual se impone una multa a DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA. por la infracción del deber de entregar información solicitada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones en ejercicio de sus funciones.

a la Comisión, esto es, el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y los fines que lo orientan, pues indudablemente privó a la CRC de conocer y analizar de manera detallada la totalidad de los contratos, lo cual habría permitido comprender de mejor manera la interacción entre **COLTEL** y las plataformas de servicios digitales para la provisión de redes de distribución de contenidos que, como se ha indicado, reviste gran importancia teniendo en cuenta la participación de la investigada dentro de este servicio.

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

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

En cuanto a la reincidencia, es de señalar que la CRC, mediante la Resolución 3516 del 11 de enero de 2012<sup>21</sup>, en aplicación del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, impuso una multa a **COLTEL** por la suma de DOSCIENTOS TRECE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS (\$213.972.200), por la deficiencia en el reporte de información, esto por información incompleta y sin el grado de especificidad y desagregación requeridos por la CRC para adelantar la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios, así como efectuar la revisión del mercado de voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas. Esta decisión fue confirmada por la CRC mediante Resolución 3600 del 25 de abril de 201216.

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

Por lo tanto, al establecerse los elementos que determinan la gravedad de la conducta y que el comportamiento de **COLTEL** se puede calificar como reincidente, la CRC considera procedente imponer una **multa diaria de 54,87 SMLMV de los 250 SMLMV** permitidos por la norma, vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos<sup>17</sup>, por cada uno de los días en los que incurrió en la conducta sancionable».

Teniendo en cuenta lo expuesto, no es de recibo para esta Comisión el argumento de **COLTEL** acorde con el cual la sanción impuesta no es idónea porque *«la conducta ya fue corregida antes de proferirse la decisión definitiva. COLTEL entregó la totalidad de los contratos entre el 10 y el 15 de octubre de 2025, más de cinco meses antes de la expedición del acto administrativo que se recurre. (...) [la] conducta (...) no causó ningún daño, ni afectó la actividad regulatoria»*. La CRC ha sido clara y enfática en señalar que **COLTEL** entregó la información requerida por fuera del plazo indicado por la CRC, en un momento en el que la misma no resultaba útil para el ejercicio de las funciones de este regulador y que en tal sentido, la conducta es típica, formal y materialmente antijurídica y culpable, en tanto, con conocimiento de la obligación exigible y de la improcedencia de las razones invocadas, la investigada condicionó el cumplimiento del requerimiento a la obtención de autorizaciones de terceros, postergando injustificadamente la entrega de la información.

En consecuencia, resulta procedente la sanción establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, acorde con el cual aquellos proveedores que no entreguen la información que la Comisión solicite por vía de requerimientos específicos, o la entregue sin cumplir las condiciones definidas por la CRC, deberán asumir la consecuencia jurídica consistente en la imposición de multas diarias hasta por 250 SMMLV, por cada día que en que se incurra en la conducta. Los criterios para definir la

<sup>21</sup> Por la cual se impone una sanción a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.

cuantía específica de la multa –agrega el numeral– son la gravedad de la falta y la reincidencia en la conducta.

La multa que prevé la disposición no tiene carácter conminatorio, es decir, no busca apremiar o constreñir al cumplimiento del deber de entrega de la información. Contrario a ello, la multa del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 tiene como objetivo sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información<sup>22</sup>.

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

Por tanto, el hecho de haber entregado la información no trae consigo, per se, que no haya lugar a la imposición de la multa prevista en el citado numeral 19. La multa allí definida no tiene por objetivo conminar al proveedor al que se le requiere la información para que la entregue; dicha multa busca sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información. De ahí que el inicio de la presente actuación administrativa no haya tenido como propósito compeler a **COLTEL** a entregar la información previamente requerida, sino que su propósito fue identificar si había lugar o no a sancionar a **COLTEL** por la no atención oportuna del requerimiento, por lo cual se analizó si se cumplían los elementos propios para poder endilgar la respectiva responsabilidad –tipicidad, antijuricidad y culpabilidad–.

Por otro lado, no es de recibo de la CRC el argumento de **COLTEL** encaminado a sostener que esta Comisión debió evaluar la aplicación de medidas menos gravosas, como una amonestación formal, que hubiera satisfecho los objetivos de prevención general y especial del derecho sancionatorio, pues claramente esta es una alternativa no establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y mal haría el regulador al establecer por vía administrativa una consecuencia jurídica diferente a la establecida por el legislador.

Tampoco es de recibo el argumento de **COLTEL** acorde con el cual la multa no es proporcional en sentido estricto, ya que ha quedado demostrado que con conocimiento de la obligación exigible y de la improcedencia de las razones invocadas, la investigada condicionó el cumplimiento del requerimiento a la obtención de autorizaciones de terceros, postergando injustificadamente la entrega de la información, lo cual impidió a la CRC verificar integralmente la información remitida, al no contar con sus soportes y anexos, lo que limitó el análisis de los contratos y dificultó comprender la relación entre **COLTEL** y las plataformas digitales en la provisión de redes de distribución de contenidos, aspecto relevante dada su participación en este mercado.

De lo expuesto en el apartado anterior y en el presente, se advierte que no es posible tener como eximentes o atenuantes de responsabilidad la buena fe y la debida diligencia alegada por **COLTEL**, la entrega de información realizada el 4 de agosto de 2025, la supuesta complejidad jurídica de las cláusulas de confidencialidad, el hecho de un tercero, la entrega de todos los contratos antes de la decisión final, pues claramente no tienen la vocación pretendida dentro de la presente actuación administrativa.

Adicionalmente, dado que **COLTEL** señala que la CRC ignoró la aplicación de los atenuantes del párrafo del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, es de recordar que en el acto administrativo recurrido se indicó que esta disposición no resulta aplicable a las decisiones de la esta Comisión:

«Es preciso advertir que los atenuantes establecidos en el párrafo del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019 18, no resultan aplicables al caso que nos ocupa, pues esta norma que hace parte del régimen general de infracciones y sanciones solo puede aplicarse en las sanciones que deba imponer el

<sup>22</sup> Como se indicó en el acto administrativo recurrido:

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

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la facultad sancionadora de la CRC cuenta con un régimen especial en el numeral 19 del artículo 22 de Ley 1341 de 2009».

En este mismo sentido, en relación con la aplicación del artículo 50 del CPACA, debe tenerse en cuenta que la misma disposición señala que, salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo los criterios allí establecidos, en cuanto resultaren aplicables. Por tanto, al ser el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, una norma especial en la que, además de establecer la sanción, el legislador fijó los criterios para definir la cuantía específica de la multa, a saber, la gravedad de la falta y la reincidencia en la conducta, no hay lugar a aplicar criterios adicionales como los pretendidos por la recurrente.

Por otro lado, **COLTEL** solicita que la CRC aplique el mismo criterio utilizado al resolver una actuación administrativa en contra de DHL mediante Resolución 6382 de 2021, en la implementó un mecanismo de cálculo para que la sanción fuese proporcional teniendo en cuenta que la empresa entregó oportunamente varios de los puntos requeridos y la entrega extemporánea solo se dio de manera parcial.

Al respecto, debe señalarse que la actuación administrativa sancionatoria en contra de DHL se adelantó con fundamento en lo establecido en el numeral 7 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 y no al amparo del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, como ocurre en esta oportunidad. Además de que cada una de las actuaciones obedezcan a disposiciones distintas, en cada una de ellas existen hechos y situaciones concretas que las diferencian, por lo cual, los criterios para definir la cuantía específica de la multa se analizan atendiendo cada una de esas particularidades.

En todo caso, la misma recurrente señala que la sanción impuesta por la CRC equivale al 22% del máximo legal diario, con lo cual se advierte que esta Comisión, en efecto, tuvo en cuenta las particularidades propias de este caso para establecer el monto de la sanción a partir de la gravedad y la reincidencia de la conducta. No puede considerarse desproporcionada una multa que está muy lejos de superar el máximo establecido en la norma, esto es, 250 SMMLV por cada día en que se incurrió en la conducta; por el contrario, la multa impuesta corresponde al 22% del máximo permitido. En relación con una multa impuesta al amparo de la misma disposición, en sentencia del 30 de abril de 2014, la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al negar las pretensiones de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por **COLTEL** contra la CRC, indicó:

«En lo relacionado con la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, encuentra la Sala que la entidad demandada efectuó la dosimetría de la sanción en los siguientes términos (...)

Frente a las irregularidades presentadas respecto de la información relacionada con el modelo de costos y servicios, se impuso una sanción de \$81.679.000, lo cual equivale a 144,13 SMLMV de 2012, año de imposición de la sanción, sin que rebase los 250 salarios que establece el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

En cuanto a la información relacionada con la revisión del mercado relevante de voz saliente fija y móvil, la sanción a imponer se dosificó de la siguiente manera: (...)

Se observa que la sanción impuesta corresponde a la suma de \$132.293.200. que equivalen a 233,44 SMLMV de 2012, año de imposición de la sanción, sin que rebase los 250 salarios que establece el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.  
(...)

De esta forma, la Sala encuentra que el ente regulador demandado impuso la sanción con fundamento en los parámetros fijados por el numeral 19 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009».

Para el Tribunal es claro, entonces, que la proporcionalidad se respeta, como en este caso, con la imposición de una multa que no rebase el tipo establecido en la Ley.

Adicionalmente, se advierte que la CRC aplicó el principio de proporcionalidad y al respecto en la resolución impugnada indicó:

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

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

Como se observa, la sanción que impuso la CRC pudo haber tenido en cuenta 45 días hábiles de incumplimiento para la fijación de la sanción; sin embargo, aplicando el principio de proporcionalidad y las particularidades propias del caso analizado, optó por tener en cuenta solo 35 días hábiles, con lo cual, queda claro que, contrario a lo argumentado por **COLTEL**, la sanción impuesta a través del acto administrativo recurrido no es desproporcionada ni genera un trato discriminatorio injustificado.

Finalmente, señala **COLTEL** que la CRC no podía tener en cuenta la reincidencia para la fijación de la sanción cuando han transcurrido más de 14 años de la conducta sancionada previamente.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha señalado:

«En ejercicio de su libertad de configuración normativa en la determinación de los delitos y las penas en el campo penal, como titular de la formulación de la política criminal del Estado, al igual que en la determinación de las faltas y las sanciones en el campo disciplinario, consagrada en los Arts. 29, 114, 150, Nums. 1, 2 y 23, y 124 de la Constitución Política, el legislador puede optar por establecer o no establecer la institución de la reincidencia y, en caso de hacerlo, señalar para ella condiciones y efectos jurídicos diversos, entre aquellas la fijación o no de un término para la realización de las conductas que den lugar a su aplicación (...).».

En el caso se advierte que en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, se estableció la gravedad de la falta y la reincidencia en la conducta como criterios para definir la cuantía específica de la multa. Sin embargo, el legislador no fijó un término para la realización de las conductas que den lugar a la aplicación de la reincidencia y mal haría esta Comisión al aplicar términos establecidos en otros regímenes, como los indicados por la recurrente, en materia de tránsito o tributaria.

En mérito de lo expuesto, se advierte que los argumentos de la recurrente orientados a cuestionar la proporcionalidad de la sanción, la supuesta ausencia de daño, la aplicación de atenuantes no previstos en el régimen especial o la existencia de precedentes distintos, no logran desvirtuar la validez del acto administrativo, en tanto parten de supuestos jurídicos inaplicables o de interpretaciones que desconocen la naturaleza y finalidad del régimen sancionatorio especial de la CRC.

En este orden de ideas se concluye, que la sanción impuesta a **COLTEL** mediante el acto administrativo recurrido se ajusta plenamente a los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. En efecto, la multa fue determinada dentro de los márgenes previstos en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, atendiendo de manera expresa los criterios de gravedad de la conducta y reincidencia, sin exceder el límite legal establecido.

En consecuencia, al encontrarse debidamente acreditados los elementos estructurales de la responsabilidad administrativa y haberse efectuado una correcta dosimetría de la sanción conforme a los criterios legales aplicables, se impone confirmar en todas sus partes la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

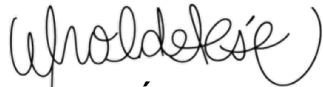
**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de reposición presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, en contra de la Resolución CRC 8166 de 2026.

**ARTÍCULO 2.** Negar las peticiones formuladas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** y, en consecuencia, confirmar integralmente la Resolución CRC 8166 de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

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

Dada en Bogotá D.C., a los 11 días del mes de junio de 2026.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PAOLA VÉLEZ MARROQUÍN**  
Presidente



**FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA**  
Director Ejecutivo

C.C. Acta 1569 del 20 de mayo de 2026  
S.C.C. Acta 502 del 10 de junio de 2026

Expediente: 8000-25-11-4.

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

Proyectado por: Miguel Rojas