

Rad. 2026800361  
Cod. 2000  
Bogotá, D.C.

CRC

Radicación: 2026500949  
Fecha: 15/01/2026 3:09:24 P. M.  
Proceso: 2000 DISEÑO REGULATORIO



**COMISIÓN  
DE REGULACIÓN  
DE COMUNICACIONES**  
REPÚBLICA DE COLOMBIA

I TELECOMUNICACIONES

[lb.pe](#)

**REF: Respuesta a su comunicación con asunto «Consulta sobre regímenes de judicialización».**

Estimado doctor Claudio Palomares:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) recibió su derecho de petición radicado internamente bajo el número 2026800361, mediante el cual el **ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES (OSIPTEL)** realizó una consulta relacionada con la posibilidad de suspender el pago de multas en el sistema judicial colombiano.

El pronunciamiento sobre los asuntos expuestos en su consulta se efectúa con sujeción a lo establecido en el artículo 28<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y de acuerdo con las competencias y facultades que le han sido otorgadas a la CRC por el ordenamiento jurídico vigente, en particular aquellas establecidas en la Ley 1341 de 2009<sup>2</sup>, modificada por la Ley 1978 de 2019<sup>3</sup>.

De este modo, el alcance del pronunciamiento solicitado tendrá las consecuencias que la normatividad le otorga a los conceptos rendidos por las autoridades administrativas. Además, se debe recordar que, en la medida en que estos conceptos no pueden analizar situaciones de orden particular y concreto, los mismos hacen referencia de manera general y abstracta respecto de las materias sobre las que versa su consulta.

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 28: «**ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución».

<sup>2</sup> Ley 1341 de 2009. «Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones».

<sup>3</sup> Ley 1978 de 2019. «Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones».

Precisado lo anterior, se procede a dar respuesta la consulta planteada en los siguientes términos:

**Pregunta: «El OSIPTEL consulta si en sus regímenes de judicialización está contemplada la posibilidad de suspender el pago de las multas impuestas. De ser el caso, indicar el marco normativo correspondiente».**

### Respuesta CRC:

A efectos de responder su consulta, la Comisión entiende que la expresión «regímenes de judicialización» hace referencia al sistema judicial colombiano y a las normas procesales que lo rigen. Además, la CRC partirá del supuesto según el cual el aparte denominado «pago de las multas impuestas» corresponde a aquellas sanciones que la Comisión tiene la competencia de imponer, según la legislación colombiana, y que se concretan en multas dinerarias.

Sobre esa base, en primer lugar, es menester aclarar que todas las sanciones que la CRC tiene la competencia para imponer, correspondientes a multas dinerarias, se concretan o se materializan en actos administrativos. A nivel doctrinario y jurisprudencial se ha entendido que un acto administrativo es «toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos»<sup>4</sup>. Los actos administrativos tienen las siguientes características:

- «i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».

Igualmente, esta corporación ha precisado que **los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos, esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación»**<sup>5</sup> (SNFT)

Como se desprende de la anterior cita, los actos administrativos que deciden el fondo del asunto

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Bogotá, D. C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18). Actor: CARLOS EDUARDO CASTRO. Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Temas: Apelación de excepciones previas. AUTO INTERLOCUTORIO

<sup>5</sup> Ídem.

(por ejemplo, los que imponen sanciones de multas dinerarias) pueden ser objeto de control jurisdiccional. Al respecto, los medios de control en virtud de los cuales se puede controvertir la legalidad de los actos administrativos en sede judicial están regulados en Colombia, por regla general, en la Ley 1437 de 2011 (CPACA)<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de las particularidades propias de cada uno de los instrumentos jurisdiccionales referidos (lo cual escapa al objeto de esta consulta), en los procesos judiciales el demandante puede solicitar al juez competente el decreto y práctica de medidas cautelares que son temporales y accesorias, las cuales surten efectos mientras se decide el fondo del trámite jurisdiccional correspondiente. En los términos del artículo 229 del CPACA, las medidas cautelares buscan «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (...)».

En efecto, el artículo 238<sup>7</sup> de la Constitución Política de Colombia y el artículo 230<sup>8</sup> del CPACA contienen el marco general de las diversas medidas cautelares que pueden ser solicitadas por el demandante y, a su turno, decretadas por el juez competente. En concreto, el numeral 3º del artículo 230 del CPACA contempla la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. Esta medida cautelar tiene las siguientes características:

«Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorias, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho»<sup>9</sup>

Bajo ese panorama, el artículo 231 del CPACA contiene los requerimientos necesarios para la procedencia de las medidas cautelares. Este artículo diferencia las medidas cautelares correspondientes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuando se pretenda su nulidad y otros supuestos diferentes. En lo que respecta al primer supuesto de nulidad (que es el que nos interesa en esta consulta) la norma mencionada establece que su procedencia

<sup>6</sup> El texto de esta ley puede ser consultado en el siguiente enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html#PARTE%20PRIMERA](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html#PARTE%20PRIMERA)

<sup>7</sup> Artículo 238 de la Constitución Política de Colombia: «**ARTÍCULO 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial».

<sup>8</sup> Artículo 230 del CPACA: «**ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)».

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia de 13 de mayo de 2015, C.p. doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, número único de radicación 11001-03-26-000-2015-00022- 00 y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veintitrés (2023). Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD. Número único de radicación: 11001-03-24-000-2018-00408-00. Actora: TERESA ISABEL HOYOS LÓPEZ. Asunto: Deniega medida cautelar. AUTO INTERLOCUTORIO

depende del cumplimiento de los siguientes elementos<sup>10</sup>:

- (i) que se presente una violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado;
- (ii) que dicha violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o con las pruebas allegadas; y
- (iii) que, en caso de que el medio de control ejercido sea el de nulidad y restablecimiento del derecho, se acredite, al menos sumariamente, el perjuicio que el acto demandado cause o podría causar al demandante.

De lo anterior se desprende que al juez competente le corresponde, con la finalidad de decidir si suspende o no provisionalmente los efectos de un acto administrativo, realizar un examen preliminar de legalidad<sup>11</sup>. Este análisis no implica prejuzgamiento por parte de la autoridad judicial.

Con base en el marco normativo expuesto, de manera concreta se responde su consulta en el sentido de indicar que el sistema judicial colombiano sí contempla la posibilidad de suspender de manera provisional, por vía de una medida cautelar, los efectos de los actos administrativos expedidos por la CRC en virtud de los cuales se haya impuesto una sanción de multa. Esto, sobre la base de que la solicitud de la medida cautelar referenciada cumpla con los requisitos legales y jurisprudenciales vigentes ya explicados para que el juez pueda decretarla.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta y quedamos atentos a cualquier aclaración adicional que requiera.

Cordial saludo,

### **MARIANA SARMIENTO ARGÜELLO**

Coordinadora de Relaciones con Grupos de Valor

Proyectado por: Carlos José Bermúdez Pulido

Revisado por: Alejandra Arenas Pinto

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO. Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil veinticinco (2025). Radicación: 11001-03-26-000-2024-00020-00 (70907). Demandante: Germán Calderón España. Demandado: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Referencia: Nulidad simple. TEMAS: SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR – suspensión de acto administrativo – presupuestos para su decreto. FINALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – evitar que decisiones contrarias a la ley continúen produciendo efectos mientras se define su legalidad. DEROGATORIA DEL ACTO – torna improcedente la petición de suspensión. AUTO QUE NIEGA MEDIDA CAUTELAR

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, auto del 17 de marzo 2015, rad. 2014-37990 y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO. Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil veinticinco (2025). Radicación: 11001-03-26-000-2024-00020-00 (70907). Demandante: Germán Calderón España. Demandado: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Referencia: Nulidad simple.