

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**RADICACIÓN:** 11001-3334-003-2019-00062-00  
**DEMANDANTE:** EMP COMUNICACIONES S.A.  
**DEMANDADA:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**ASUNTO:** *Sentencia de primera instancia*

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

## SENTENCIA

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1 Declaraciones y Condenas

La sociedad demandante solicitó las siguientes pretensiones:

##### 1.1.1 Principales

-Que se revoque la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017, proferida por la SIC, por medio de la cual se le impone a UNE EPM Telecomunicaciones S.A. una multa por valor de Ciento Diez Millones Seiscientos Cincuenta y Siete Mil Quinientos Cincuenta Pesos M/Cte (\$110.657.550) equivalentes a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes a 2017.

-Que se revoque la Resolución 29564 de fecha 30 de abril de 2018, proferida por la SIC, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por UNE EPM Telecomunicaciones S.A. en contra de la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017, confirmando íntegramente lo decidido.

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

-Que se revoque la Resolución 55136 de fecha 2 de agosto de 2018, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria por UNE EPM Telecomunicaciones S.A. en contra de la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017 manteniendo incólume lo decidido.

-Que a título de restablecimiento del derecho: **i)** Se declare que la demandante no violó las normas que se consideran infringidas en los actos administrativos antes enunciados; **ii)** Se ordene a la SIC reembolsar a UNE EPM Telecomunicaciones S.A. la totalidad de las sumas pagadas ajustadas de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor hasta la fecha de la sentencia y a partir de allí los intereses que por mora se puedan causar hasta la fecha efectiva de la devolución, **iii)** Que se condene en costas y agencias en derecho a la SIC, **iv)** Que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de la Ley 1437 de 2011, artículos 192 y 195.

### **1.1.2 SUBSIDIARIAS**

-En caso de que no se exima a UNE EPM Telecomunicaciones S.A. del pago de la sanción impuesta en los actos administrativos cuestionados, se reduzca considerablemente el valor de la sanción conforme a criterios de proporcionalidad legalmente aplicables al asunto en discusión.

-Que en caso de acceder a la pretensión subsidiaria, se ordene el reintegro del valor excedente del dinero cancelado a título de sanción, conforme a la reducción decretada, debidamente ajustada de conformidad con la variación del índice de precios al consumidor hasta la fecha de la sentencia y a partir de allí los intereses que por mora se puedan causar hasta la fecha efectiva de la devolución.

-Que se condene en costas y agencias en derecho a la SIC.

-Que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de la Ley 1437 de 2011, artículos 192 y 195.

### **1.2 Hechos**

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, en resumen son:

-Mediante comunicado 00293-2015, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá remitió a la SIC un oficio vinculándolo al trámite de la Acción de Tutela No. 2015-0167 interpuesta por el Señor Hawer Andrés Quevedo Cruz, ante la presunta vulneración a las normas de datos personales.

-La citada Acción de Tutela fue interpuesta por el Señor Quevedo Cruz, alegando que se estarían violando sus derechos de habeas data, dado que: i) Suscribió un contrato con UNE EPM Telecomunicaciones S.A. en el año 2013, ii) Desconoce la existencia de nuevas obligaciones con el operador, iii) Presentó solicitud de cancelación de los servicios quedando a paz y salvo

en septiembre de 2014, iv) Reclamó por el cobro de facturas posteriores a la cancelación y, v) Fue reportado negativamente ante las centrales de información y según su dicho, sin autorización.

-La SIC mediante la Resolución 14984 del 31 de marzo de 2015, decidió iniciar investigación administrativa a UNE EPM Telecomunicaciones S.A., por la presunta trasgresión de los numerales 1, 5 y 7 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 y le concedió un término de quince (15) días para rendir los correspondientes descargos, aportar y solicitar pruebas.

-Ante dicha imputación, el 22 de mayo de 2015 la demandante presentó los correspondientes descargos, explicando que el 28 de abril de 2014 bajo la solicitud No. 15169260171 el usuario solicitó cambio de dirección del servicio, y bajo la petición 15230150060 del 9 de junio reclamó por el cobro generado por reconexión afirmando no haber recibido la factura; posteriormente, mediante solicitud 1-5617953822 del 6 de septiembre solicitó la cancelación de los servicios y mediante la solicitud 1-5807001573 del 14 de enero de 2015 tramitó la devolución de los equipos. Finalmente, bajo la solicitud 1-5826776146 del 19 de enero de 2015 reclamó por los cobros generados por la compañía, frente a lo cual recibió atención favorable.

Así mismo se resaltó que el reporte negativo ante las centrales de información obedeció a que el usuario incumplió el pago de las obligaciones, pese a lo cual a la fecha, a título de concesión comercial, había sido actualizada la información e informó que a la Superintendencia que la acción de tutela había sido negada.

- Mediante la Resolución 33820 del 30 de junio de 2015, se decretaron las pruebas del proceso y se ordenó requerir a la demandante a Experian Colombia S.A. y a Cifin S.A.

- En comunicación del 19 de agosto de 2015, la demandante dio respuesta al requerimiento formulado por la SIC, aportando la información que tenía en su poder.

-A través de la Resolución No. 73718 del 29 de septiembre de 2015, la SIC corrigió el pliego de cargos formulado, en atención a que pese a haber enunciado la presunta trasgresión de los numerales 1, 5 y 7 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, a la hora de transcribir las normas en comento, relacionó los numerales 1, 5 y 8 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008.

-La demandante, mediante escrito radicado el 22 de octubre de 2015, presentó los descargos solicitados explicando con claridad las razones por las cuales su conducta se ajusta a lo dispuesto en la normatividad, sin que se configuren las infracciones imputadas, y aportando las pruebas que respaldan tales afirmaciones.

-Conforme a la Resolución No. 9091 del 29 de febrero de 2016, se decretaron las pruebas del proceso, se declaró agotada la etapa probatoria y se corrió traslado para alegar de conclusión.

-El 15 de marzo de 2016, la demandante presentó los correspondientes alegatos de conclusión, reiterando las razones por las que dio cumplimiento a sus deberes legales.

-Mediante la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017, notificada el 15 de noviembre de 2017, la SIC resolvió la investigación administrativa en cuestión, consideró que en este caso se había producido la violación de lo dispuesto en los numerales 1 y 5 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 y, en consecuencia, decidió imponer a UNE EPM Telecomunicaciones S.A. una multa por valor de \$110.657.550, equivalentes a 150 SMMLV.

-El 28 de noviembre de 2017, dentro de la oportunidad legal conferida, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017. En dicho escrito se expusieron los motivos de inconformidad con la decisión y se plantearon los argumentos por los cuales la misma debía ser revocada.

-Mediante la Resolución 29564 de fecha 30 de abril de 2018, se resolvió el recurso de reposición presentado, confirmando en su integridad la decisión contenida en el Acto administrativo sancionatorio antes enunciado, y concedió el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria, disponiendo realizar el traslado de la actuación ante el Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales, a efectos de que se resolviera el recurso de alzada.

-A través de la Resolución 55136 de fecha 2 de agosto de 2018, el Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales, resolvió el recurso de apelación interpuesto, en el sentido de confirmar integralmente la resolución recurrida, ratificando en consecuencia la sanción impuesta a UNE EPM Telecomunicaciones S.A.

-El 10 de septiembre de 2018, UNE EPM Telecomunicaciones S.A. acreditó ante la SIC el pago de la multa.

### **1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora formuló los siguientes cargos:

#### **1.3.1 Falsa motivación de los actos administrativos objeto de la presente solicitud**

Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha explicado que esta causal es autónoma e independiente:

"...se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como

motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente”

Así mismo, como lo ha esclarecido el Consejo de Estado, en sentencia 16660 del 15 de marzo de 2012:

“(…) cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión. Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos”.

En el presente caso salta a la vista la ocurrencia de la explicada causal de nulidad, toda vez que los hechos objeto de estudio y probados durante el proceso fueron valorados de forma indebida por la Autoridad, viciando en este sentido los motivos determinantes de la decisión.

### **1.3.2 Inexistencia de la infracción endilgada a UNE por la veracidad de la información.**

Las pruebas que se aportaron durante la actuación administrativa demuestran fehacientemente el cumplimiento de los deberes de UNE, de hecho, los elementos de juicio que tuvo a disposición la SIC en este caso demuestran que la demandante no ha transgredido las normas vulneradas, razón por la cual es evidente que la conducta endilgada es sencillamente inexistente y en consecuencia, no es posible atribuirle responsabilidad en este, tal como pasa a explicarse.

En primer lugar, se aclaró que el día 30 de agosto de 2013 a través de la orden 94489742, se registró la solicitud de un paquete conformado por telefonía, internet y televisión a nombre del señor HAWER ANDRES QUEVEDO CRUZ (identificado con el número de cédula 80498472), para la dirección CL 62 A SUR # 91 A – 24 de Bogotá, el cual fue instalado el día 01 de septiembre de 2013.

Se explicó además, que los traslados de domicilio se toman como una modificación unilateral a las condiciones inicialmente pactadas, por tal motivo se registran como una nueva contratación. Lo anterior lleva a que por cada dirección se genere una factura diferente, lo cual al parecer no comprendió el usuario.

En este sentido, se pudo evidenciar que desde la instalación del paquete, el usuario solicitó 2 traslados de domicilio, el primero registrado con el número de pedido 98904614 del día 03 de febrero de 2014 y el otro con el número de pedido 102036634 del día 14 de mayo de 2014.

Con relación a las quejas que el usuario afirma haber presentado por reconexión, se explicó que desde la activación de los servicios, sólo se radicó una queja por dicho concepto, la cual fue registrada con el número de CUN 3612140002226794 el día 09 de junio de 2014 y fue atendida en primer contacto. En atención a dicho requerimiento se confirmó que el cobro por reconexión se realizó adecuadamente, ya que el usuario estuvo en mora con la factura del mes de Marzo, luego factura de Abril por valor de \$158259 tenía fecha límite para el 22 de Abril, la cual no se canceló a tiempo; por lo que mediante pedido 101477246 se generó orden de suspensión por falta de pago cumplida el 2014-04-28 04:03 AM. El Usuario generó pago extemporáneo de factura de abril por \$158259 el 2014-05-12 en un punto Efecty como pago en línea, por lo que la reconexión se hizo efectiva el mismo día 12/05/2014 02:09:33 p.m.

Como se mencionó anteriormente, el traslado se considera como la solicitud de un nuevo paquete, por consiguiente a nombre de este usuario se registraron 3 números de contrato, los cuales son: 11585471 en la dirección CL 62 A SUR # 91 A – 24 de Bogotá en el cual se generaron cobros desde el mes de octubre de 2013 hasta marzo de 2014, 11962104 (producto No. 122284155) en el cual se generaron cobros desde el mes de marzo de 2014 hasta mayo de 2014 y 12225062 (producto No. 122783661) en la dirección CR 89 BIS A CL 59 -34 SUR (PISO 3 ) en el cual se generaron cobros desde el mes de junio de 2014 hasta septiembre de 2014, los cuales según las verificaciones internas, eran correctos.

De este modo las llamadas que recibía el usuario provenían del área de cobranzas, donde se hacía énfasis en el cobro de los 3 contratos que registraba a su nombre tal y como se detalló anteriormente. Luego de consultar el historial de todas las peticiones registradas a nombre de este usuario, se confirmó que en ninguna de ellas él manifestó su inconformidad con el cobro.

De este modo, el día 06 de septiembre de 2014 el usuario solicitó el retiro de sus servicios. Dicha petición fue radicada con el número de CUN 3612140003386939 y según los registros, el retiro fue cumplido el día 18 de septiembre de 2014 para internet y telefonía y el día 08 de septiembre de 2014 para televisión.

El día en que se ingresó la solicitud de retiro, el asesor de servicio le informó que se haría efectivo el día 30 de septiembre de 2014, el cual se hizo antes de lo informado.

Es importante resaltar que la facturación que emite la compañía, corresponde al consumo del mes vencido, por consiguiente la última factura que se emitiría luego del retiro de los servicios, corresponde al mes de octubre de 2014, asociada al consumo de los días de septiembre en que estuvo activo el paquete, sin embargo, el último pago reportado por el usuario, corresponde a la factura del mes de septiembre de 2014 la cual está asociada al periodo de consumo del mes de agosto de 2014, motivo por el cual luego del retiro de los servicios, el usuario recibió nuevas facturas

realizando el cobro de los días de septiembre que disfrutó de los servicios y de intereses por mora.

De este modo, es claro que el cobro que generó la compañía mes a mes es correcto y por consiguiente, se determinó tramitar el reporte en centrales de riesgo.

Es importante resaltar que la compañía al momento de tramitar la contratación de todos los servicios, solicita la autorización para reportar a sus usuarios en centrales de riesgo en caso de ser necesario, sin embargo, debido a una inconsistencia de tipo informático, no fue posible ubicar la grabación de la llamada que respalda la contratación del paquete, lo cual llevó a eliminar el reporte en centrales de riesgo tal y como se verá en los siguientes puntos.

Ahora, tal y como lo afirma el usuario, el día 14 de enero de 2015 radicó ante la demandante una queja factura manifestando su inconformidad con esta situación. En atención a dicho requerimiento se determinó acceder favorablemente a las pretensiones del usuario debido a que no se contaba con los soportes de venta, motivo por el cual se rebajó la totalidad del saldo que registraba pendiente por cancelar a nombre de este suscriptor, se solicitó al área encargada eliminar el reporte negativo en centrales de riesgo y se le envió paz y salvo.

En consecuencia, a la luz de las pruebas que obran en el expediente, es claro que las obligaciones reportadas son veraces y estaban en cabeza del usuario quien se encontraba obligado a pagar los servicios efectivamente consumidos, por lo que no es cierto que el usuario se encontrara al día en sus obligaciones o que se le hubieran realizado cobros por servicios no prestados, después de la cancelación, pues como se explicó, las facturas se emiten mes vencido, por lo que la última factura generada correspondía a servicios prestados en el mes de septiembre de 2014.

### **1.3.3 Inexistencia de vulneración al numeral 5 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008.**

En relación con el presunto incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 8° de la Ley 1266 de 2008 por parte de la sancionada, esto es, por no acreditar la autorización previa y expresa del titular para efectuar reportes ante las centrales de riesgos, sea lo primero señalar que UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. al momento de tramitar la contratación de todos los servicios con los usuarios, solicita su autorización para efectuar el tratamiento de datos personales en caso de ser necesario; sin perjuicio de lo anterior, particularmente en este caso, debido a una inconsistencia de tipo informático, no fue posible ubicar la grabación de la llamada que respalda la contratación del paquete, y fue por ello que se eliminó el reporte en centrales de riesgo, tal y como se acreditó en el marco de la investigación administrativa y que será expuesto en el marco de la presente acción.

Pese a ello, es preciso indicar que, de acuerdo con lo previsto en la Guía de formatos modelo para el tratamiento de datos personales – Ley 1581 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio, existen diferentes formas de obtener la autorización.

En tal sentido, nótese que la autorización no solo puede ser escrita u oral, sino que a través de conductas inequívocas, el titular de la información puede otorgarla; lo cual guarda absoluta consonancia con lo previsto en el artículo 3º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, que define autorización como:

“Consentimiento previo, expreso e informado del Titular para llevar a cabo el Tratamiento de datos personales.”.

E igualmente, guarda relación con lo señalado en el artículo 7º del Decreto 1377 de 2013, según el cual los modos para obtener autorización son:

“(i) por escrito, (ii) de forma oral o (iii) mediante conductas inequívocas del Titular que permitan concluir de forma razonable que otorgó la autorización.”.

Así las cosas, en el caso del señor Hawer Andrés Quevedo Cruz, que fue el que motivó la investigación administrativa que originó la multa impuesta por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, se tiene que la existencia del reporte ante centrales de riesgo y su alcance, era de conocimiento por parte del usuario, a través de cada factura, la cual era remitida mensualmente a la dirección reportada por el consumidor y cuyos términos eran aceptados a través del pago que éste efectuaba; es así como, a través del pago mensual y la recepción sin controversia de la facturación, se encuentra el medio idóneo para acreditar, en los términos del artículo 8º del Decreto 1377 de 2013, que el usuario aceptaba a través de conductas inequívocas, el tratamiento de sus datos personales, en tanto que en el documento pro-forma de la facturación mensual.

En tal sentido, si bien la prueba esperada para probar la autorización otorgada por el titular de los datos personales para su tratamiento habría de ser el contrato, ello no excluye otros medios probatorios, como la facturación y los correspondientes pagos efectuados por el usuario, con los cuales se acredita que existió no solo la entrega de información relacionada con el reporte ante centrales de riesgo, sino igualmente, la autorización por parte del consumidor, en los términos exigidos por la Ley.

#### **1.3.4 Argumento subsidiario en cuanto al análisis de la conducta calificada como infractora**

En este cargo la sociedad demandante hace referencia a dos aspectos:

##### **1.3.4.1 Los actos administrativos objeto de la presente solicitud habrían sido emitidos en abierta contradicción de las normas en que deberían fundarse**

Sobre esta causal de Nulidad el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, en Sentencia del 26 de abril de 2018<sup>2</sup>, explicó lo siguiente:

“...resulta indispensable para la prosperidad de este cargo que se acredite la no avenencia del acto enjuiciado a las normas marco del mismo, por lo que no basta con probar que la prescripción jurídica debía ser aplicada al procedimiento de expedición del acto, sino al mismo tiempo que este último transgrede lo allí preceptuado, disconformidad que puede tener lugar en las siguientes hipótesis:

“(i) Falta de aplicación de la norma, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) Aplicación indebida de la norma, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) Interpretación errónea de la norma, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver<sup>40</sup>”.

De lo anterior se decanta que su materialización resulta del cotejo entre las normas invocadas como infringidas y el acto administrativo acusado, metodología compuesta por dos momentos, a saber, (a) la determinación de la pertinencia y aplicabilidad de las normas invocadas respecto del procedimiento administrativo cuestionado; (b) su quebrantamiento por inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea.”

Señala que con base en estos planteamientos, y sin perjuicio de que en el punto anterior se demostró que en este caso no se acreditó que la conducta infractora sea atribuible a la demandante, incurriendo en falsa motivación de la decisión, lo cierto es, que incluso si en gracia de discusión se aceptara como cierto -que no lo es- que EPM efectuó el reporte negativo al operador sin contar con autorización, tendría que concluirse en todo caso que la actora habría cumplido a cabalidad con el deber que, en su calidad de fuente, tiene de suministrar información veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable a los operadores.

Esto pues la SIC encontró acreditado que la información crediticia reportada ante las centrales de riesgo se retiró (corrigió) en febrero de 2015.

Así, entendiendo que con la corrección del dato lo que se busca no es otra cosa que garantizar el suministro de información veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, es claro que, en casos como el que nos ocupa, el acto de corrección garantiza en sí mismo el acatamiento del deber contenido en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008.

---

<sup>2</sup> Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00173-00 - Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez - Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018)

En efecto, es apenas lógico que si la SIC encontró probado que se rectificó diligente y oportunamente el reporte negativo, supuestamente mal efectuado por mi Mandante, tendría que haber concluido consecuentemente que el deber estipulado en el numeral 1 del artículo 8 también fue debidamente acatado, considerando que al haber garantizado diligentemente la corrección del dato, tal como lo aceptó expresamente la SIC, se estaría igualmente acatando el deber contenido en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 en cuanto a la veracidad y exactitud de la información.

De este modo, se tiene que el deber contenido en el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 comporta una obligación correlativa al deber de proporcionar información veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, del numeral 1 ibídem, ya que la simple corrección del dato no es concebible como un deber aislado, sino que lógicamente debe ser vinculada al mandato superior contenido en el citado numeral 1, en la medida en que es éste el que tiene un vínculo directo con la garantía del “Principio de veracidad y calidad de los registros o datos”, contenido en el literal a) del artículo 4 de la precitada Ley 1266.

Por lo tanto, aceptar el planteamiento de la SIC en cuanto a que, en casos como este, haber cumplido con el deber de corrección del dato de manera diligente no implica *per se* el acatamiento del deber contenido en el numeral 1 del artículo 8, implicaría aceptar que cumplir con el deber contenido en el citado numeral tercero comporta automáticamente una violación de la disposición contenida en el precitado numeral 1, lo que evidentemente es un despropósito.

Esto pues el numeral tercero en mención, al regular el concepto de “corrección del dato”, tiene como presupuesto fáctico una entrega inicial de información no veraz, imprecisa, inexacta o desactualizada que debe ser corregida, lo que, a la luz de la errónea interpretación de la SIC, en todos los casos configuraría una violación a lo dispuesto en el numeral primero y haría necesario imponer una sanción siempre que se presente la corrección de un dato, sin importar las características específicas del caso.

Esto configura una interpretación evidentemente excesiva de la norma pues no puede perderse de vista que cuando el legislador estableció los deberes contenidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8 de la precitada Ley 1266 estaba contemplando dos escenarios fácticos diferentes; en el numeral 1, el del momento en que se reporta la información por parte de la fuente al Operador y en el numeral 3, el del evento en el que se presenta alguna inconsistencia en la información y esta debe ser corregida de manera oportuna y diligente por la fuente.

En otras palabras, el legislador no concibe la actividad de reporte de datos, por parte de la fuente al operador, como una actividad ajena al error humano o incluso informático y, en ese sentido, concibió un “deber de corrección del dato” por parte de la fuente, contenido en el numeral 3 de la citada norma.

Así, en eventos de correcciones de información hechas diligentemente, tal como lo reconoció la SIC en este caso, no se justifica una sanción por incumplimiento del deber contenido en el numeral 1 del artículo 8, pues se trata de dos preceptos que, si bien regulan escenarios fácticos diferentes, tienen una misma orientación, cual es la de garantizar el "Principio de veracidad y calidad de los registros o datos", contenido en el literal a) del artículo 4 de la precitada Ley 1266.

En esa medida, el acatamiento del deber contenido en el numeral 3 del artículo 8, en casos como el que nos ocupa, garantiza integralmente el objetivo que persigue finalmente la norma en cuanto al suministro de información veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable.

Así, en el caso concreto tenemos que: **i)** según el entendimiento de la SIC, el reporte habría sido ajustado en febrero de 2015, y **ii)** incluso si se tuviera como cierta la existencia del reporte inexacto, no se acreditó a ciencia cierta que se tratara de una inexactitud atribuible a la actora y, por el contrario, existen pruebas que dan cuenta de que actuó conforme a lo dispuesto en la Ley.

Por lo tanto, una interpretación adecuada de la norma habría conducido a concluir que, incluso si se acepta como cierto -que no lo es- que la hoy demandante realizó inexactamente el reporte negativo de la obligación en cabeza del usuario, en este caso, con la diligente corrección del dato -según lo halló acreditado la SIC- se habría garantizado a su vez el acatamiento del deber contenido en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, en cuanto a la veracidad, precisión y demostrabilidad de la información.

Así mismo, esta afirmación es ajena al fenómeno de daños o perjuicios materiales que se hubieran podido generar durante la permanencia del reporte negativo falso, inexacto, incompleto o no comprobable, discusión que en todo caso es independiente al escenario objetivo del análisis para determinar si la conducta es infractora de las normas contenidas en la Ley 1266 de 2008.

Esto pues la permanencia de un reporte negativo falso, inexacto, incompleto o no comprobable no necesariamente genera daños o perjuicios en todos los casos y, en esa medida, el estudio sobre el daño real causado con un eventual incumplimiento de la norma debe hacerse en cada caso concreto, independientemente de la infracción como tal.

En el caso que nos ocupa debe tenerse en cuenta que: i) Las obligaciones reportadas estaban ligadas al contrato celebrado con el usuario, que una vez era modificado por cambio de domicilio, generaba una nueva codificación de la obligación y a ella se vinculaba la nueva facturación, ii) El usuario dio autorización para el tratamiento de sus datos como quedó expuesto. iii) El usuario incurrió en mora y por ende el reporte negativo era válido y exacto, iv) La compañía en un acto de mera atención comercial, eliminó el reporte negativo en febrero de 2015.

Por lo tanto, la existencia del reporte negativo no implica necesariamente que la demandante deba ser catalogada como infractora de los deberes que, en su calidad de fuente, le asisten a la luz de lo contenido en el artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, atendiendo a las razones previamente expuestas.

Así las cosas, incluso si se acepta como cierto -que no lo es- que la hoy demandante realizó el reporte negativo de la obligación con información inexacta, es claro que en este caso la interpretación realizada por la SIC en relación con las normas aplicadas al caso concreto resulta errónea, excesiva y alejada de los verdaderos principios fundantes de las mismas.

#### **1.3.4.2 Interpretación y aplicación errónea de las normas que contienen los “criterios para la graduación de las sanciones”**

El artículo 19 de la Ley 1266 de 2008, establece unos “Criterios para graduar las sanciones” que deben imponerse, cuando se detecte la comisión de una infracción de las normas de la citada ley, de tal manera que como se puede apreciar, la norma en comento plantea unos criterios para establecer la sanción a imponer; esto es, para dosificar el monto de la sanción una vez se ha verificado y comprobado la existencia de la infracción y que, en ese sentido, deben ser valorados integralmente en cada caso, atendiendo a las especificidades y aspectos particulares de la conducta infractora en concreto.

Advierte que la norma no discrimina entre criterios de agravación o atenuación, que es como lo ha venido entendiendo la SIC. En efecto, sobre el particular la SIC ha venido reiterando una interpretación evidentemente errónea de esta disposición, la cual ha sido incluida en los actos administrativos objeto de la presente solicitud, como sigue:

En la Resolución 68093 de fecha 26 de octubre de 2017 (hoja 12), por medio de la cual se impuso la sanción, se indica que los criterios que se tendrán en cuenta para graduar la multa son los de “La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la Ley” y el de “Reincidencia en la comisión de la infracción” para posteriormente explicar lo siguiente:

##### “12.1.3. Otros criterios de graduación

Por último se aclara que los criterios de graduación de a sanción señalados en los literales b), d), e) y f) del artículo 19 de la Ley 256 de 2008 no serán tenidos en cuenta debido a que (i) dentro de la investigación realizada no se encontró que la investigada hubiera obtenido beneficio económico alguno por la comisión de la infracción, (ii) no reincidió en la comisión de la infracción, (iii) no hubo resistencia u obstrucción a la acción investigativa de la Superintendencia, (iv) no hubo renuencia o desacato a cumplir las órdenes del Despacho y (v) no reconoció expresamente la comisión de la infracción”.

Considera evidentemente y contradictorio utilizar el criterio de reincidencia para agravar la sanción para luego citar que la investigada no reincidió en la comisión de los hechos, derivando en un acto falsamente motivado; la

SIC únicamente aplica a la graduación de la sanción los criterios que considera son útiles para agravar la misma, pero aun cuando encuentra acreditados otros criterios de graduación sencillamente descarta su aplicación sin plantear ninguna razón objetiva que sustente dicha decisión, aun cuando del análisis que realiza se desprende con claridad que en este caso debieron ser valorados e incorporados al análisis.

Así, por ejemplo, la afirmación de la SIC en cuanto a que "...dentro de la investigación realizada no se encontró que la investigada hubiera obtenido beneficio económico alguno por la comisión de la infracción..." implica que del análisis efectuado por la Autoridad al caso concreto no se desprende que la supuesta infracción haya generado algún rédito económico para el sancionado y, en esa medida, es claro que el criterio de graduación debió valorarse en el sentido de disminuir el monto de la multa, ya que evidentemente una infracción que no genera beneficios económicos para el actor merece una sanción menor que una que sí lo hace.

Así mismo, cuando la SIC afirma que en este caso "...no hubo resistencia u obstrucción a la acción investigativa de la Superintendencia..." y que "...no hubo renuencia o desacato a cumplir las órdenes del Despacho..." en la práctica lo que está diciendo es que la conducta de la demandante durante el curso del proceso fue diligente y responsable, facilitando en ese sentido el ejercicio de la potestad investigativa y sancionatoria de la Entidad. Por lo tanto, es claro que este parámetro de conducta, al haberse encontrado acreditado en el proceso, debió ser valorado por el Despacho al momento de GRADUAR el monto de la multa.

Debe notar el Despacho que el artículo 19 de la Ley 1266 de 2008 claramente indica que las sanciones a aplicar en el marco de dicha norma "...se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables..." esto es que si se encuentra acreditada la concurrencia de uno de ellos, se debe realizar su inclusión en el proceso de graduación de la sanción, cosa que no se ha hecho en este caso.

Así mismo, en las resoluciones 29564 y 55136 de 2018, la SIC, para efectos de justificar su interpretación, acude a la Sentencia C-1011 de 2008 en la cual, en relación con los criterios de graduación de las sanciones incluidos en el artículo 19 de la Ley 1266 de 2008, se indicó:

"Como único criterio de atenuación de la responsabilidad se contempla:  
(i) el reconocimiento o aceptación expresas, proveniente del investigado, sobre la comisión de la infracción, efectuado antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar."

Sin embargo, debe precisarse que, ni en la Sentencia citada por la SIC, ni en ninguna otra de sus providencias, la Corte ha manifestado que los demás criterios incluidos en el artículo 19 sean criterios de agravación de las sanciones, como erróneamente lo entiende la SIC; si bien la Corte acepta que el único criterio de atenuación es el de "...el reconocimiento o aceptación expresas, proveniente del investigado, sobre la comisión de la infracción, efectuado antes de la imposición de la sanción a que hubiere

lugar.”, evidentemente lo hace porque es esa la única interpretación que se le puede dar a dicho criterio, pero eso no implica que la Corte esté planteando que los demás criterios de la norma solamente deban ser aplicados en el evento en que permitan agravar la sanción, que es como lo ha venido interpretando la SIC.

La interpretación que la SIC ha venido dando a la norma, implica que los criterios de graduación del artículo 19 sólo se aplican en los eventos en que permiten agravar la multa o sanción a imponer, pero nada se dice de ellos cuando de su valoración se desprende que podrían servir para reducir el monto de la misma, lo que evidentemente supone una violación al principio de favorabilidad que evidentemente resulta aplicable en el marco de un proceso sancionatorio como el que nos ocupa.

En efecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia SU515/13, explicó lo siguiente:

“...la corporación señaló que las garantías del debido proceso penal pueden ser empleadas en el campo sancionatorio, siempre que haya compatibilidad “con la naturaleza de la sanción administrativa y correccional”; y siguiendo la subregla contenida en las sentencias T-233 de 1995<sup>[132]</sup> y T-465 de 1998<sup>[133]</sup>, aclaró que el principio de favorabilidad tiene plena aplicación en el último trámite, lo que incluye el tránsito de la legislación sancionatoria. Es más, a partir de los artículos 14<sup>[134]</sup> y 21<sup>[135]</sup> de la Ley 734 de 2002, concluyó que ese valor opera “tanto en el proceso de formación del acto sancionador como en su ejecución, esto es, en el proceso disciplinario, en la sanción y en su cumplimiento” (Subrayas fuera de texto).

Así mismo, el artículo 45 de la ley 153 de 1887, dispone lo siguiente:

“La nueva ley quita explícita o implícitamente el carácter de delito a un hecho que antes lo tenía, envuelve indulto y rehabilitación.

Si la ley nueva minora de un modo fijo la pena que antes era también fija, se declarará la correspondiente rebaja de pena.

Si la ley nueva reduce el máximo de la pena y aumenta el mínimo, se aplicará de las dos leyes las que invoque el interesado.

Si la ley nueva disminuye la pena corporal y aumenta la pecuniaria, prevalecerá sobre la ley antigua.

Los casos dudosos se resolverán por interpretación benigna.”

Así, aunque el principio de favorabilidad está concebido en principio desde la perspectiva de la resolución de conflictos de carácter temporal entre las leyes, lo cierto es que los artículos 44 y 45 de la ley 153 de 1887, que regulan precisamente dicho principio, permiten que la interpretación benigna de una norma sea de aplicación preferente a la interpretación más restrictiva o desfavorable.

En el presente caso, es claro que interpretar la norma contenida en el artículo 19 de la Ley 1266 de 2008, en la manera en que lo hace la SIC, comporta una clara desviación del principio de favorabilidad en la medida en que se omite incluir en el proceso de graduación de una sanción criterios que, encontrándose acreditados en el caso concreto, podrían servir para reducir el monto de la multa a aplicar.

Así, es claro que la interpretación que la SIC ha venido haciendo de esta norma es altamente inconveniente para la administración de justicia y desemboca en casos como el que nos ocupa, en donde, al no considerar otros criterios de dosificación como los de “El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción, o el daño que tal infracción hubiere podido causar” o el de “La renuencia o desacato a cumplir, con las órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio”, se termina sancionando a un empresario, como la demandante, por una suma superior a los Ciento Diez (110) millones de pesos sin entrar a valorar que, tal como la propia SIC lo manifestó, en este caso se encontró que la demandante percibiera algún beneficio económico con la supuesta infracción y que ha sido del todo diligente, colaborando con el trámite de la actuación.

Por último, el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008 establece los montos máximos de las multas que puede imponer la Autoridad en estos casos. Al respecto, la norma en cita dispone:

“La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera podrán imponer a los operadores, fuentes o usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las siguientes sanciones:

Multas de carácter personal e institucional hasta por el equivalente a mil quinientos (1.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, por violación a la presente ley, normas que la reglamenten, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por dicha Superintendencia.”

Sin embargo, la SIC también viene interpretando erróneamente el contenido de esta norma, pues el valor de las multas es considerado menor, si resulta bajo proporcionalmente frente al valor máximo que la norma permite imponer como multa, pero en ningún momento se tienen en cuenta criterios de dosificación que efectivamente se encuentran planteados en la norma como el del beneficio económico que se haya podido obtenido para el infractor o para terceros.

Así, por ejemplo, una multa de 150 SMML, como la impuesta en este caso, se considera proporcional por corresponder solo al 10% del máximo permitido en la norma, pero en realidad estamos hablando de más de \$110.657.550, cifra que es evidentemente considerable y que, fundamentalmente, no tiene nada que ver con la conducta por la cual objetivamente fue sancionada la demandante.

En efecto, en el ejercicio de dosificar la pena impuesta en este caso, jamás se tuvieron en cuenta criterios de dosificación que efectivamente se encuentran planteados en la norma, y orientados efectivamente a la proporcionalidad de la sanción, como el del beneficio económico que se haya podido obtenido para el infractor o para terceros.

Es claro que de haberse considerado dicho criterio, lo que se habría impuesto en este caso a lo sumo sería una amonestación o si acaso una multa sustancialmente inferior a la impuesta, pues tal como se dijo previamente, se trata de una supuesta infracción que, de hecho, ni siquiera se ha demostrado que haya sido cometida por la demandante y que, en todo caso, incluso si se aceptara como cierto -y no lo es- que erró la demandante con el reporte negativo del señor QUEVEDO CRUZ, tendría que concluirse que no generó ningún rédito económico para el actor, de quien adicionalmente se debe decir que ha presentado una conducta absolutamente diligente durante el proceso y en cuanto a la corrección oportuna del dato, garantizando con ello el principio de veracidad o calidad de los mismos, según el artículo 3 de la Ley 1266 de 2008 e incluso cumpliendo correlativamente con el deber que establecer el numeral 1 del artículo 8 ibidem.

#### **1.4 Contestación de la demanda**

La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de su apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por cuanto afirma que carecen de asidero jurídico, no existen elementos jurídicos que sustenten las causales de nulidad alegadas, en tanto que existe una errónea interpretación del sustento legal en las que se apoya las causales de nulidad invocadas por la demandante.

**1.4.1.** Frente al cargo de nulidad establecido por el demandante respecto de la presunta falsa motivación de los actos administrativos acusados, por no tener en cuenta supuestos fácticos presuntamente demostrados que permitieran decidir de forma distinta a las actuaciones acusadas.

Para ello, es preciso tener en cuenta lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado para precisar los supuestos por los cuales se configura la falsa motivación, esto es, por no corresponder los hechos y derechos a la realidad jurídica y material, además de las erróneas interpretaciones que en derecho surjan; por lo que no puede considerarse que Unas resoluciones como las impugnadas, que se han ajustado a derecho y cuyas decisiones son el resultado de una investigación administrativa contengan una indebida y falsa motivación, ya que el Consejo de Estado afirmó " (...) para que una motivación, pueda ser calificada de "Falsa", para que esa clase de ilegalidad se dé en un caso determinado, es necesario que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea que se estructure la ilegalidad por inexistencia material o jurídica de los motivos,

por una parte, o que los motivos no sean de tal naturaleza que justifiquen la medida tomada... "<sup>3</sup>

Precisa que la sanción de multa impuesta a la sociedad demandante obedeció a la violación de lo previsto en el artículo 8, numerales 1 y 3 de la Ley 1266 de 2008, lo cual no fue desvirtuado por la parte demandante, como se expuso en las suficientes razones de hecho y de derecho consignadas en los actos administrativos sancionatorios, en los cuales se esbozaron suficientemente los fundamentos fácticos y jurídicos y se expidieron con plena competencia administrativa para el efecto.

Respecto a lo anterior, cabe decir que al caso presentado ante la Dirección de protección a Datos Personales se le hizo una valoración probatoria y el respectivo análisis que condujo a que la investigada no logró desvirtuar los acontecimientos narrados por parte del quejoso, toda vez que se encontró demostrado que UNE EPM reportó información que no obedecía a una situación real y con su actuación incumplió con el principio de veracidad. De igual manera la fuente, omitió rectificar el reporte negativo que había efectuado ante el operador EXPERIAN COLOMBIA S.A, procedió con la corrección respectiva del dato. Concluyéndose así que la hoy demandante mantuvo información errónea del titular.

Por lo dicho, no le asiste razón a la parte demandante argumentar que esta Superintendencia incurrió en una falsa motivación, toda vez que los actos administrativos demandados se expidieron con la debida legalidad y con argumentos contundentes que demuestran los motivos por los cuales se tomó tal decisión.

Así las cosas, se puede advertir, sin mayores esfuerzos, que esta entidad profirió con la suficiente, real y clara motivación los actos administrativos objeto de cuestionamiento en esta demanda, atendiendo el marco de legalidad existente en nuestro Estado Social de Derecho, ajustadas a derecho y a los términos establecidos en éste, con total observancia al ordenamiento jurídico, debido proceso y atendiendo todos los principios que deben de tenerse en cuenta en este tipo de actuaciones, entre ellos el de legalidad

**1.4.2** En lo relacionado con la infracción cometida por el demandante y tipicidad de la conducta.

Señala que la Corte Constitucional mediante sentencia C-1011 de 2008, estableció lo referente al principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio:

“(i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo – Sección Segunda, Sentencia del 21 de julio de 1987 Dr. Álvaro Lacompote Luna.

- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley.
- (iii) Que exista relación entre la conducta y la sanción".

Conforme a lo anterior, explica que atendiendo esos parámetros para el caso en particular y concreto se tiene que el artículo 8 de la Ley 7266 de 2008, se establece los deberes que les asisten a las fuentes de información respecto del manejo de la información financiera, crediticia comercial y de servicios contenida en las bases de datos personales destinadas al análisis del riesgo crediticio.

En esa medida el incumplimiento de tales requisitos dará lugar a la aplicación de las Sanciones definidas específicamente en el artículo 18 de la Ley 7266 de 2008, por lo que de conformidad con los hechos alegados por el reclamante y el acervo probatorio que obra en el expediente, se puede establecer que la conducta desplegada por la investigada se concreta en la posible vulneración de los numerales 1, 5 y 7 del artículo 8 de la Ley 7266 de 2008.

En ese orden de ideas, correspondió a esa Entidad establecer si la conducta desplegada por la parte demandante dio lugar o no a la imposición de una sanción por lo que se tuvieron en cuenta los hechos narrados por la denunciante, así razones de hecho y de derecho aducidas por la parte actora al momento de respuesta a la solicitud de explicaciones y el conjunto de pruebas allegadas al expediente.

Teniendo en cuenta que el asunto materia de decisión tiene relación con el principio de veracidad de la información y conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las sentencias C-1011 de 2008 y T-1085 de 2001, el deber de veracidad del dato implica que la información que suministre la fuente a los operadores de los bancos de datos sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, toda vez que la información está destinada entre otros fines, a ofrecer a terceros datos útiles para el cálculo del riesgo crediticio.

Tal deber se encuentra vinculado a la obligación que tienen las fuentes de informar de forma periódica y oportuna a los operadores todas las novedades, sobre los datos que previamente se encuentren reportados ante la base que administran y propender porque la misma se mantenga actualizada.

Lo anterior, con el objeto de cumplir con el principio de calidad del dato, establecido en el artículo 4 de la Ley 1266 de 2008, que preceptúa que los datos deben ser veraces y completos, entre otras características.

Así, explica que en el presente asunto, el usuario afirmó que en el mes de septiembre de 2013, adquirió en calidad de suscriptor titular una obligación con la Sociedad UNE EPM, cuya cancelación fue solicitada el día 6 de septiembre de 2014, en virtud de la cual, le informaron que los servicios se retirarían hasta el día 30 de Septiembre de 2014, no obstante los mismos fueron retirados el día 10 de septiembre de 2014. En este sentido el

reclamante presentó solicitud para la devolución del dinero por los días que no prestaron el servicio, sin embargo la sociedad UNE EPM, continuó cobrando unos saldos que el reclamante no adeudaba y por tal razón, esta procedió efectuar los reportes negativos ante las centrales de riesgo, que a juicio del reclamante se efectuaron sin el cumplimiento de los requisitos legales para proceder de conformidad.

Al respecto, la parte actora en sus escritos de descargos y alegatos aseguró que es usuario solicitó a través de la orden No. 9448742, la solicitud de activación de paquete conformado por telefonía, internet y televisión, y que el mismo titular posteriormente solicitó el traslado de sus servicios, en dos oportunidades. Afirma demandante, que cada cambio de dirección, de acuerdo a las políticas internas de la compañía, se toma como una modificación unilateral del contrato inicialmente pactado y por lo tanto, se genera una nueva contratación, así mismo, que la información negativa reportada ante el operador de información CIFIN S.A., corresponde al consumo del mes de septiembre vencido, el cual se facturó en octubre, pago que el titular no efectuó oportunamente.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el titular de la obligación presentó requerimiento el día 14 de enero de 2015, la sociedad demandante, en virtud de concesión comercial ajustó los valores correspondientes al saldo adeudado y procedió con la eliminación del reporte negativo.

Al respecto es preciso hacer referencia a lo manifestado por el investigado, en alegatos de conclusión obrante a folio 179 del expediente, donde indica que de acuerdo con las políticas internas de la compañía, "los traslados de domicilio se tornan como una modificación unilateral a las condiciones inicialmente pactadas, por tal motivo se registra como si fuera una nueva contratación y genera un número de contrato nuevo" y en este mismo sentido es importante referirse a lo mencionado en respuesta a derecho de petición, obrante a folio 46 del expediente administrativo, donde se tiene que la solicitud inicial de servicios quedó registrada bajo el número 94489742 y asociada al contrato número 11585471, los cuales fueron instalados el 1 de septiembre de 2013, así mismo el reclamante solicitó el traslado de dirección de su empaquetamiento servicios que efectivamente quedaron instalados el 4 de febrero de 2014, según número 98904614, quedando dicha solicitud asociada al contrato número 11962104, posteriormente, el 19 de mayo de 2014, por solicitud del denunciante, nuevamente se trasladaron sus servicios a otra dirección, cuyo número de solicitud fue 102036634 asociada al contrato número 12225062.

De lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo anteriormente enunciado dichos números de solicitudes y/o contratos no pueden ser cotejados respectivamente, con lo reportado por el demandante, ante el operador de información CIFIN S.A., cuyas obligaciones que se reportan son las siguientes: No. 785486, 286122, 284904, 284155 y 588086, así las cosas y teniendo en cuenta sociedad UNE EPM, no aporta prueba idónea que permita establecer a la Superintendencia de Industria y Comercio la relación entre los contratos existentes entre la investigada y el denunciante

con lo reportado ante la central de riesgo, se determina que la información reportada no es veraz, exacta y comprobable, lo anterior teniendo en cuenta que UNE EPM lo único que le limita a aportar, son dos Print de pantallas del sistema en los que figuran, la solicitud inicial de los servicios de fecha 1 de septiembre de 2009 y la solicitud de cambio de dirección el 3 de febrero de 2014 (FIS. 110 y 111) del expediente administrativo y un audio donde se evidencia una solicitud de cambio de dirección.

Por otro lado, y lo cierto es que la parte actora reportó una obligación en mora, de un servicio que ya estaba cancelado y efectivamente retirado, dado que UNE EPM, recibió la solicitud de cancelación del servicio el 6 de septiembre de 2014, por lo tanto, el día 8 de septiembre de 2014, procedió a retirar el servicio de televisión y el 18 de septiembre de 2014, el servicio de telefonía e internet, por lo que se entiende que si la sociedad aquí demandante procedió con la cancelación de los servicios a cargo del titular, es porque el mismo se encontraba al día en las obligaciones.

Ahora bien, al analizar los reportes efectuados ante el operador de información CIFIN S.A., se tiene que:

- (i) para la obligación No. 785486 se reportó negativamente el 31 de diciembre de 2014 y se actualizó el día 3 de febrero de 2015,
- (ii) para las obligaciones No. 286122, 284904 y 284155, se reportaron negativamente el 9 de septiembre de 2014 y se actualizaron el 3 de febrero 2016, y
- (iii) para la obligación No. 588086, se reportó negativamente el 14 de julio de 2014 y la misma actualizada el 3 de febrero de 2015.

Analizando la anterior información y de acuerdo con lo afirmado por la UNE, en cuanto a que se generaron los reportes por mora en la facturación que dejó de pagar el suscriptor, esta Superintendencia encontró que, dicha circunstancia solo se aplica para la obligación No. 785486, la cual se reportó el 31 de diciembre de 2014, no obstante, para las demás obligaciones reportadas, no sería válido, por cuanto se reportaron el 9 de septiembre de 2014, es decir, al día siguiente que la sociedad investigada inicia el proceso de cancelación de los servicios del suscriptor.

Así las cosas, en razón a que la sociedad investigada no aporta prueba idónea suficiente para establecer, que en efecto, el usuario se encontraba en mora en la facturación al momento de la cancelación de los servicios, es claro para esta Superintendencia, que el hecho de haber realizado la actualización de la información en el mes de febrero de 2015, indica que no se trató de reporte por el pago de la obligación, sino la corrección de un error por parte del investigado.

En este sentido, si bien UNE manifiesta que realiza una concesión comercial para actualizar los saldos del reclamante y eliminar el reporte negativo ante el referido operador de información, también es cierto, que la información reportada carece veracidad, por cuanto manifiesta haber reportado la información correspondiente a la facturación del mes de septiembre de

2014, por el incumplimiento del pago por parte del usuario, no obstante, tampoco aporta el soporte probatorio de la existencia de dicha obligación.

En virtud de lo anterior, la sociedad UNE EPM, no logró demostrar que la información reportada, cumplía con el deber de veracidad, por cuanto (i) reportó información negativa de unas obligaciones que no tienen el soporte probatorio suficiente para ser cotejados con los servicios adquiridos por el suscriptor, (ii) reportó información inexacta, ya que los reportes de las obligaciones, generados el día 9 de septiembre de 2014, fueron posteriores a la fecha de retiro de los servicios por parte de la investigada sin que hubiera demostrado el sustento de sus afirmaciones en cuanto a que el reporte obedeció a una facturación pendiente de pago y (iii) con la corrección o actualización efectuada en febrero de 2015, demuestra que había incurrido en un error al efectuar el reporte.

Así las cosas, es claro que la sociedad UNE EPM, al reportar información no veraz ante el operador de información CIFIN S.A., incumplió con el deber contenido en el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, razón por la cual se impuso la correspondiente sanción.

**1.4.3** En cuanto a la dosimetría de la sanción y en especial a la alegación de la parte demandante de que la sanción impuesta es desproporcionada debido a que no se hace un estudio juicioso y serio de los elementos que permiten graduar las sanciones económicas impuestas por la Superintendencia y por lo que se considera que la misma se basa solamente en razones caprichosas de la entidad demandada, hizo referencia a lo expresado por la Corte Constitucional en materia de habeas data en la sentencia C-1011 de 2008, para destacar que la sanción tiene la vocación de ser la reacción jurídica de la institucionalidad estatal ante la vulneración de un precepto normativo por parte de uno de sus asociados, cuya finalidad es la de castigar a este último por su reticencia al cumplimiento del ordenamiento jurídico, y correlativamente brindar a los demás asociados un mensaje claro y contundente sobre las consecuencias e actuar en contravía de lo preceptuado.

Por lo tanto, la sanción no es un efecto primario de las normas jurídicas, sino de un efecto derivado y secundario. Las normas jurídicas atribuyen derechos e imponen deberes; solamente en el caso que falle esta estructura, el aparato estatal se moviliza para imponer medidas correctivas sancionando.

Así, la potestad sancionadora, en cabeza de la administración, ha sido reconocida como una de las competencias de gestión de la que es titular la autoridad administrativa. Pues, es claro que de nada serviría que la administración ostentara una facultad para imponer una obligación o regular una conducta, en aras de alcanzar el bienestar general, y no lo fuera para imponer sanciones por su incumplimiento. Sin embargo, esta situación no significa que la Administración tenga facultades extensivas para ejercer el ius puniendi a su antojo, y de este modo ejerzan de forma discrecional o arbitraria esta potestad. Por el contrario, la actuación administrativa debe acoger a los criterios de adecuación y graduación previstos en la norma o,

en caso de no existir estos, a su sentido de justicia, que debe propender por una medida proporcional a los hechos acaecidos.

El contenido del principio de proporcionalidad ha sido estudiado por la Altas Cortes en diversas oportunidades, en donde se ha afirmado que este concepto tiene como sustento el principio de equidad y comprende -a su vez- tres subprincipios como son: idoneidad, necesidad y proporcionalidad; y sirve: "como punto de apoyo de la Ponderación entre principios constitucionales".

Para las máximas Corporaciones, para determinar que una actividad de la Administración respeta el postulado de proporcionalidad o no, recurren a un test que está Conformado por una serie de requisitos que deben concurrir en todos los eventos, que comprende: **1.** El análisis del fin buscado por la medida, que implica la legitimidad del objetivo que motiva la restricción. **2.** El estudio del medio empleado. Lo que significa la adopción de una medida que produzca un "menor sacrificio para otros valores, principios y derechos que tengan un mayor valor constitucional que aquéllos que se pretenden satisfacer a través de su desarrollo, es obligación de las autoridades administrativas preferirla, conforme lo ordena categóricamente el contenido normativo del citado principio de proporcionalidad" y **3.** El examen de la relación entre el medio y el fin. Lo que se traduce en la ponderación entre el principio que se protege y el que se sacrifica y la debida correspondencia entre la falta y la sanción. Lo anterior con el fin de cumplir deber de guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta.

Con el fin de evaluar los puntos anteriores, existen dos periodos; el primero de ellos se encuentra relacionado con el momento anterior al de la imposición de la sanción, refiriéndonos con ello al examen que realiza el legislador cuando decide cuáles son los bienes jurídicos que desea salvaguardar de actuaciones lesivas. El segundo momento se refiere al instante en sí de la aplicación de la sanción, y tiene como sujeto a la autoridad administrativa, la cual aplica los parámetros preestablecidos por el legislador en Una norma especial, en el caso que nos incumbe, las normas referentes a la protección al consumidor.

Y, es precisamente en este segundo evento que radica la inconformidad del demandante, pues alega que la Superintendencia de Industria y Comercio no ajustó ni motivo su sanción a los parámetros establecidos en la norma, ejerciendo así una facultad sancionatoria -en su sentir desproporcionada.

Sobre este punto, la Corte Constitucional realizó una interpretación conjunta de dos principios constitucionales como lo son: el de legalidad y de proporcionalidad, señalando que "(...) en las circunstancias en que exista tal escala para calificar la infracción y la sanción en la ley, se debe estar al tenor de la disposición legal - consecuencia del respeto del principio de legalidad-, siendo imperativo que la autoridad administrativa los califique de acuerdo con los parámetros allí establecidos(...)", sin perjuicio de lo anterior, al momento efectivo de la imposición de la sanción, es claro que la autoridad debe evaluar las circunstancias objetivas que rodearon la

comisión de la infracción, evaluando así la gravedad del acto en que incurrió el investigado.

Dicho lo anterior, señala la entidad que no entiende la razón que lleva al apoderado de la sociedad actora a concluir en el presente caso se infringieron los principios de legalidad y proporcionalidad, cuando como se dijo anteriormente, la sanción que discute se originó de la violación a lo preceptuado en la Ley 1266 de 2008.

Del anterior marco legal, es inexorable colegir que tanto la infracción imputada y por la cual fue sancionada la demandante al interior de la administrativa que se debate en el presente proceso, así como su consecuencia jurídica (sanción), se encontraban debidamente contempladas en la ley de manera preexistente a los hechos.

Por otro lado, es pertinente manifestar que la Superintendencia de Industria y Comercio en la actuación administrativa reprochada por el extremo actor, respetó el principio de proporcionalidad y actuó amparado claramente en las normas que le permiten la imposición de sanciones cuando se vulneran las obligaciones previstas para los operadores, fuentes y usuarios de información financiera, crediticia, comercial y de servicios.

Así, para la imposición de la multa la Superintendencia de Industria y Comercio realizó una valoración de la naturaleza de la infracción, teniendo en cuenta el ejercicio de vigilancia y control otorgado a esa entidad en la Ley 1266 de 2008, que no tiene otra finalidad que salvaguardar el derecho fundamental de habeas data, el cual requiere de una especial protección y rigurosidad en el cumplimiento de la ley por parte de los operadores, siendo entonces claro que el monto de la sanción es totalmente proporcional a la trascendencia y repercusión que generó la falta de información de la demandante al titular de la misma.

Hace referencia a lo expresado por el Consejo de Estado en torno a la proporcionalidad, para determinar que el monto de la multa impuesta en los actos administrativos demandados se tuvo en cuenta lo consagrado en los artículos 18 y 19 de la Ley 1266 de 2008, en especial, el literal a) que señala "(...) La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la presente ley (...)", recordemos que este literal, al momento de imponer la sanción, solo exige que se ponga en peligro el bien jurídicamente protegido por la ley, sin que sea necesario asignarle una dimensión al daño producido, simplemente basta con que se evidencia el incumplimiento por parte del Operador de las obligaciones contenidas en la Ley 1266 de 2008.

Así las cosas, en la actuación administrativa quedó probado que UNE EMP incumplió los deberes establecidos en el numeral 1,3 y 5 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008 por tal razón, se hizo merecedora de la sanción debidamente impuesta, la cual fue proporcional si se tiene en cuenta que el monto límite de las sanciones establecido en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008 es de 1.500) SMMLV, por lo que, para este caso, la multa impuesta, equivalente 150 SMMLV, es un porcentaje mínimo al límite dispuesto en la ley.

## **1.5. Actuación procesal**

-La demanda se presentó el 4 de marzo de 2019 y por reparto fue asignada al Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá<sup>4</sup>.

Por auto del 5 de abril de 2019, se admitió la demanda y se vinculó como tercero con interés a la sociedad al señor Hawer Quevedo Ruiz<sup>5</sup>.

Por auto del 28 de julio de 2021, se tuvo por contestada la demanda por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, se precisó que el tercero con interés no realizó pronunciamiento, se decretó como pruebas las allegadas por las partes y se les corrió traslado por el término de 3 días<sup>6</sup>.

Mediante providencia del 25 de octubre de 2021, se declaró cerrado el debate probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión<sup>7</sup>.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, únicamente el apoderado de la sociedad demandante presentó alegatos de conclusión.

## **1.6. Alegatos de conclusión**

### **1.6.1 Parte demandante**

La parte demandante<sup>8</sup> solicitó se acceda a las pretensiones para lo cual reiteró los argumentos expuestos en los cargos de la demanda.

### **1.6.2 Superintendencia de Industria y Comercio**

Guardó silencio

### **1.6.3 Tercero con interés**

Como se señaló previamente, la sociedad no presentó actuación alguna en el presente medio de control.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia, por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>4</sup> Fl. 202 C2

<sup>5</sup> Fls. 204 y 205 C2.

<sup>6</sup> Fls. 267 y 268 C2.

<sup>7</sup> Fl. 273 C2.

<sup>8</sup> Fls. 276 a 279 C2

## 2.2. Problemas jurídicos

De conformidad con los hechos, argumentos, fundamentos de derecho disposiciones violadas expuestas en la demanda, en el presente asunto se deben establecer los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿La sociedad demandante incurrió o no en falta alguna que diera lugar a desconocer las obligaciones conforme al marco regulatorio y, por lo mismo, los actos enjuiciados están viciados de nulidad por violación al debido proceso, inexistencia en el desconocimiento del ordenamiento jurídico, falsa motivación y la abierta contradicción de las normas en que deberían fundarse?

¿Se configura la interpretación y aplicación errónea de las normas que contienen los criterios para la graduación de las sanciones y la dosimetría sancionatoria?

## 2.3 Caso concreto

La parte demandante formula los cargos: **i)** Falsa motivación de los actos administrativos objeto de la presente solicitud, **ii)** Inexistencia de la infracción endilgada a UNE EPM Telecomunicaciones por la veracidad de la información, **iii)** Inexistencia de vulneración al numeral 5 del artículo 8 de la Ley 1266, **iv)** Argumento subsidiario en cuanto al análisis de la conducta calificada como infractora, **v)** Los actos administrativos objeto de la presente solicitud habrían sido emitidos en abierta contradicción de las normas en que deberían fundarse y **vi)** Interpretación y aplicación errónea de las normas que contienen los criterios para la graduación de las sanciones.

Por efectos metodológicos y conforme a los problemas jurídicos a resolver, esta primera instancia considera ajustado estudiar los cargos primero a quinto de manera conjunta y posteriormente de manera individual lo relacionado con la graduación de la sanción.

### 2.3.1 Hechos probados jurídicamente relevantes:

En el expediente se encuentra acreditado

- Mediante Resolución 14984 del 31 de marzo de 2015<sup>9</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio inició investigación administrativa mediante formulación de cargos contra UNE EPM Telecomunicaciones S.A., a partir de la remisión que realizara el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá con relación a las quejas presentadas por el señor Hawer Andrés Quevedo Cruz.

---

<sup>9</sup> Fls. 77 a 79 Cuaderno 1 Expediente Administrativo

- El 20 de mayo de 2015<sup>10</sup>, la apoderada de UNE EPM Telecomunicaciones S.A., presentó descargos contra la referida resolución.
- Mediante Resolución 33820 de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio decretó la práctica de pruebas dentro de la investigación administrativa, incorporando las documentales aportados por el Juzgado 9 Civil Municipal de Bogotá mediante el oficio 293 del 27 de febrero de 2015, así como los allegados por la sociedad investigada a la vez que decretó de oficio pruebas relativas a requerir a Experian Colombia S.A., a través de su servicio DataCrédito y a Cifin S.A., a UNE EPM<sup>11</sup>.
- A través de la Resolución 68093 del 26 de octubre de 2017<sup>12</sup> el director de Investigaciones de Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio impuso a la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., sanción pecuniaria por la suma de \$110.657.550, equivalente a 150 SMLMV.
- La sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., a través de apoderado interpuso en contra de la resolución sancionatoria los recursos de reposición y apelación<sup>13</sup>.
- Mediante Resolución 29564 del 30 abril de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió adversamente el recurso de reposición<sup>14</sup>
- A través de la Resolución 55136 del 2 de agosto de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió de manera adversa el recurso de apelación<sup>15</sup>.

### **2.3.2 Análisis probatorio y jurídico**

Establecido lo probado en el proceso, el juzgado procede a estudiar cada uno de los cargos formulados por la demandante como seguidamente se expone.

#### **2.3.2.1 Análisis conjunto de los cargos primero a quinto**

El juzgado, como lo anunció, encuentra procedente el análisis conjunto de los cargos en cuanto guardan relación con los aspectos del debido proceso, inexistencia en el desconocimiento del ordenamiento jurídico, falsa motivación y la abierta contradicción de las normas en que deberían fundarse.

---

<sup>10</sup> Fls. 106 a 108 Cuaderno 1 Expediente Administrativo

<sup>11</sup> Fls. 80 a 82 Cuaderno 1 Expediente Administrativo

<sup>12</sup> Fls. 209 a 222 Cuaderno 2 Expediente Administrativo

<sup>13</sup> Fls. 224 a 233 Cuaderno 2 Expediente Administrativo

<sup>14</sup> Fls. 269 a 273 Cuaderno 2 Expediente Administrativo

<sup>15</sup> Fls. 281 a 287 Cuaderno 2 Expediente Administrativo

En esa medida resulta indispensable delimitar la forma en que se determinó dar inicio a la investigación administrativa en contra de la sociedad demandante.

Así, se tiene que es a través de la Resolución 14984 del 31 de marzo de 2015<sup>16</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio inició investigación administrativa mediante formulación de cargos contra UNE EPM Telecomunicaciones S.A., en la cual estableció como elementos relevantes:

- El señor Hawer Andrés Quevedo Cruz en septiembre de 2013, suscribió un contrato de prestación de servicios con la sociedad UNE EPM Telecomunicaciones S.A.
- El usuario presentó varias peticiones ante la fuente UNE EPM Telecomunicaciones S.A., informando que desconoció la adquisición de nuevas obligaciones con la sociedad UNE EPM Telecomunicaciones S.A, así como los respectivos cobros realizados.
- El 6 de septiembre de 2014, el usuario presentó un derecho de petición ante UNE EPM Telecomunicaciones S.A., mediante el cual solicitó la cancelación del servicio teniendo en cuenta que cumplió el término de permanencia mínima y efectuó el pago total de la obligación.
- El mismo 6 de septiembre de 2014, la sociedad investigada, en respuesta a la solicitud del reclamante, informó que los servicios se suspenderían el 30 de septiembre de 2014.
- Que el usuario manifestó inconformidad contra la fuente UNE EPM Telecomunicaciones S.A., por el cobro de las facturas posteriores a la cancelación del servicio y sin estar presuntamente con saldos pendientes.
- El señor Hawer Andrés Quevedo Cruz indica que fue reportado negativamente ante las centrales de riesgo por un servicio cancelado y sin contar con su respectiva autorización.
- El 14 de enero de 2015 el accionante presentó un derecho de petición ante la sociedad UNE EPM Telecomunicaciones S.A. solicitando la actualización de su información crediticia.

En esa misma medida la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de la anterior descripción fáctica, indicó que a partir de la remisión que realizara el Juzgado Noveno Municipal de Bogotá, precisó lo siguiente:

- Se observa que existe una presunta vulneración del deber de veracidad del dato el cual implica que la información que suministre la sociedad UNE EPM Telecomunicaciones S.A. a los operadores de los bancos de datos sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, toda vez que la información está destinada entre otros

---

<sup>16</sup> Fls. 77 a 79 Cuaderno 1 Expediente Administrativo

finés, a ofrecer a terceros datos útiles para el cálculo del riesgo crediticio.

- En virtud de la acusación realizada por el accionante según la cual la fuente UNE EPM Telecomunicaciones S.A., no dio respuesta al derecho de petición presentado el 14 de enero de 2015 y en consecuencia, no suministró copia de la respectiva autorización otorgada por parte del Titular, este Despacho considera que la conducta descrita por el reclamante presuntamente vulnera los deberes previstos en los numerales 1, 5 y 7 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008.

Por lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio dio inicio a la investigación administrativa y le precisó a UNE EPM Telecomunicaciones S.A., el deber que le asistía en demostrar: i) Que la información suministrada ante las bases de datos de las centrales de riesgo es veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable, (ii) Que suministró respuesta oportuna, congruente y de fondo a la petición presentada por el Titular conforme a lo dispuesto en la Ley 1266 de 2012 y (iii) Que cuenta con la copia de la respectiva autorización otorgada por el Titular para efectuar el reporte antelas centrales de riesgo, todo lo anterior, con el fin de establecer si es procedente o no la sanciones previstas en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008.

En primer término, el Despacho precisa que de la lectura de los actos administrativos demandados, es claro que la Superintendencia de Industria y Comercio se remite a las facultades que le otorga la Ley 1341 de 2009 para imponer la sanción, y encuadra claramente la conducta desplegada UNE EPM Telecomunicaciones con lo establecido en los numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, respectivamente, así como los literales g y h del numeral 10.1 del artículo 10 y artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

Así, el desarrollo del procedimiento administrativo fue claro en advertir el norte de la obligación a cargo de UNE EPM Telecomunicaciones S.A., sin embargo, encuentra el Juzgado que la investigada no acreditó el acatamiento de lo definido previamente, en tanto que con la Resolución 68093 del 26 de octubre de 2017<sup>17</sup> el director de Investigaciones de Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio destacó:

-El deber de garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos o a los usuarios sea veraz, en el marco de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1266 de 2008, para resaltar que UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. reportó un servicio en mora que se encontraba cancelado, en esa medida se tiene que ante CIFIN S.A., para la obligación 785486, se reportó negativamente el 31 de diciembre de 2014 y se actualizó el 3 de febrero de 2015 y respecto de las obligaciones 286122, 284904 y 284155, se reportaron negativamente el 9 de septiembre de 2014 y se actualizaron el 3 de febrero de 2016, mientras que respecto de la obligación

---

<sup>17</sup> Fls. 209 a 222 Cuaderno 2 Expediente Administrativo

588086 se reportó negativamente el 14 de julio de 2014 y se actualizó el 3 de febrero de 2015.

En esa medida la Superintendencia demandada encontró que solo el reporte relativo a la **obligación 785486** era procedente, en tanto que las restantes no, lo que motivó que a partir de la inexistencia de prueba para establecer la mora del señor Hawer Andrés Quevedo Cruz.

Otro asunto que estableció la entidad demandada, guarda relación con la autorización para el reporte, para destacar que, en efecto UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, no acreditó la autorización previa y expresa del usuario para realizar el reporte negativo a las centrales de riesgo.

En este punto, el juzgado destaca que no encuentra vulneración alguna respecto del debido proceso, en la medida que como se registró en los hechos probados y en la referencia realizada al procedimiento administrativo sancionatorio respecto de la investigación adelantada en contra de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, se garantizó la contradicción y defensa en tanto que se practicaron pruebas, se contó con los escenarios de oposición y formulación de recursos, distinto es que la estrategia y la razones de la defensa no fueran acogidas por la Superintendencia de Industria y Comercio sin que con ello se desconociera el debido proceso.

Por otra parte, y en lo que guarda relación con el aspecto material, en la formulación de cargos se precisó en dos aspectos, el reporte realizado en periodos de no morosidad y la necesidad de la autorización para adelantar el reporte.

En ese orden de ideas, la carga de la prueba se le trasladó a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A, a quien le correspondía realizar y demostrar de manera clara y precisa la mora, pero sobre todo previo a ello, la autorización expresa para realizar el reporte.

El juzgado advierte que el *habeas data* es un derecho de rango fundamental y por lo mismo su regulación goza del principio de reserva y en esa medida debe atenderse la jerarquía normativa de la Constitución, conforme al artículo 4 superior, como el bloque que conforma con la ley estatutaria.

De tal manera que la necesidad de la autorización previa es un elemento indispensable, necesario y determinante previo la habilitación de cualquier registro de tal manera que ante su ausencia, es imposible realizarlo so pena de desconocer el derecho fundamental y quebrantar el ordenamiento jurídico.

Así, es de utilidad conceptual lo reglado en la Ley 1581 de 2012, que señala:

**“Artículo 8°. Derechos de los Titulares.** El Titular de los datos personales tendrá los siguientes derechos:

- a) **Conocer, actualizar y rectificar** sus datos personales frente a los Responsables del Tratamiento o Encargados del Tratamiento. Este derecho se podrá ejercer, entre otros frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error, o aquellos cuyo Tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado;
- b) Solicitar prueba de la autorización otorgada al Responsable del Tratamiento salvo cuando expresamente se exceptúe como requisito para el Tratamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la presente ley;
- c) Ser informado por el Responsable del Tratamiento o el Encargado del Tratamiento, previa solicitud, respecto del uso que le ha dado a sus datos personales;
- d) Presentar ante la Superintendencia de Industria y Comercio quejas por infracciones a lo dispuesto en la presente ley y las demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen;
- e) **Revocar la autorización** y/o solicitar la supresión del dato cuando en el Tratamiento no se respeten los principios, derechos y garantías constitucionales y legales. La revocatoria y/o supresión procederá cuando la Superintendencia de Industria y Comercio haya determinado que en el Tratamiento el Responsable o Encargado han incurrido en conductas contrarias a esta ley y a la Constitución;
- f) Acceder en forma gratuita a sus datos personales que hayan sido objeto de Tratamiento.

**Artículo 9°. Autorización del Titular.** Sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, en el Tratamiento **se requiere la autorización previa e informada del Titular, la cual deberá ser obtenida por cualquier medio que pueda ser objeto de consulta posterior.**

**Artículo 10. Casos en que no es necesaria la autorización.** La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:

- a) **Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;**
- b) **Datos de naturaleza pública;**
- c) **Casos de urgencia médica o sanitaria;**
- d) **Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;**
- e) **Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.”** (Resalta el Juzgado).

En esa medida, la autorización es la habilitante del registro y por ello, no se puede perder de vista lo siguiente:

**“ARTÍCULO 12. DEBER DE INFORMAR AL TITULAR.** El Responsable del Tratamiento, al momento de solicitar al Titular la autorización, deberá informarle de manera clara y expresa lo siguiente:

- a) El Tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo;
- b) El carácter facultativo de la respuesta a las preguntas que le sean hechas, cuando estas versen sobre datos sensibles o sobre los datos de las niñas, niños y adolescentes;
- c) Los derechos que le asisten como Titular;

d) La identificación, dirección física o electrónica y teléfono del Responsable del Tratamiento.

**PARÁGRAFO.** El Responsable del Tratamiento deberá conservar prueba del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo y, cuando el Titular lo solicite, entregarle copia de esta.”

Estas premisas normativas se armonizan con lo reglado en la Ley estatutaria 1266 de 2008, en la que se establece de manera clara y precisa:

“ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

a) Titular de la información. Es la persona natural o jurídica a quien se refiere la información que reposa en un banco de datos y sujeto del derecho de hábeas data y demás derechos y garantías a que se refiere la presente ley;

b) Fuente de información. Es la persona, entidad u organización que recibe o conoce datos personales de los titulares de la información, en virtud de una relación comercial o de servicio o de cualquier otra índole y que, **en razón de autorización legal o del titular**, suministra esos datos a un operador de información, el que a su vez los entregará al usuario final. Si la fuente entrega la información directamente a los usuarios y no, a través de un operador, aquella tendrá la doble condición de fuente y operador y asumirá los deberes y responsabilidades de ambos. La fuente de la información responde por la calidad de los datos suministrados al operador la cual, en cuanto tiene acceso y suministra información personal de terceros, se sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstas para garantizar la protección de los derechos del titular de los datos;

**ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS.** En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error;

b) Principio de finalidad. La administración de datos personales debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la ley. La finalidad debe informársele al titular de la información previa o concomitantemente con el otorgamiento de la autorización, cuando ella sea necesaria o en general siempre que el titular solicite información al respecto;

**ARTÍCULO 5o. CIRCULACIÓN DE INFORMACIÓN.** La información personal recolectada o suministrada de conformidad con lo dispuesto en la ley a los operadores que haga parte del banco de datos que administra, podrá ser entregada de manera verbal, escrita, o puesta a disposición de las siguientes personas y en los siguientes términos:

- a) A los titulares, a las personas debidamente autorizadas por estos y a sus causahabientes mediante el procedimiento de consulta previsto en la presente ley.
- b) A los usuarios de la información, dentro de los parámetros de la presente ley.
- c) A cualquier autoridad judicial, previa orden judicial”.

Bajo dicho contexto, la ausencia de autorización resulta en evidente quebranto del derecho al habeas data y en consecuencia es constitutivo de infracción conforme a lo reglado en el artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, en cuanto establece:

**“ARTÍCULO 8o. DEBERES DE LAS FUENTES DE LA INFORMACIÓN.** Las fuentes de la información deberán cumplir las siguientes obligaciones, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:

1. Garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o a los usuarios sea veraz, completa, exacta, actualizada y comprobable.

(...) 5. Solicitar, cuando sea del caso, y conservar copia o evidencia de la respectiva autorización otorgada por los titulares de la información, y asegurarse de no suministrar a los operadores ningún dato cuyo suministro no esté previamente autorizado, cuando dicha autorización sea necesaria, de conformidad con lo previsto en la presente ley”.

De lo anterior se advierte que, haciendo una interpretación sistemática de las referidas normas, resulta evidente que allí claramente se tipifica como una conducta susceptible de imposición de sanciones por parte de la autoridad de inspección, vigilancia y control, cualquiera de aquellas cometida con el reporte sin la previa autorización y es más, sin que exista un medio de comprobación del mismo.

En ese escenario resulta insuficiente para demostrar la existencia de la autorización la mera afirmación y por lo mismo es en ámbito probatorio que se debe acreditar que la autorización existe, pero a ello debe agregársele que la misma cumpla con todos los requisitos necesarios y la finalidad de la misma como la comprensión del titular y adicionalmente la comprobación de ese proceder.

Desde luego que ante la ausencia de la prueba, es imposible su comprobación y por lo mismo, se entenderá como no prestada la autorización.

En ese orden de ideas la pasividad probatoria tanto en el procedimiento administrativo como en el presente medio de control por parte de la demandante, de modo alguno dan a comprobar la existencia real y efectiva de la autorización ex ante al reporte.

En necesario y no se puede perder de vista la carga de la prueba que conforme al artículo 167 del CGP se le impone a las partes, por lo que ante

la inexistencia de la autorización, cualquier obrar posterior resulta irregular y contrario al marco que se ha desarrollado para la protección del habeas data y por lo mismo, los cargos no prosperan en la medida que ningún actuar irregular se encuentra por parte de la entidad demanda, en la medida que se motivó en debida forma, se hizo la precisión clara de la normativa y el marco constitucional que regula el habeas data así como las sanciones que en su quebrantamiento son procedentes.

### **2.3.2.2 Interpretación y aplicación errónea de las normas que contienen los “criterios para la graduación de las sanciones”**

En este aspecto es necesario hacer referencia a lo previsto en la Ley 1266 de 2008, establece:

**“ARTÍCULO 18. SANCIONES.** La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera podrán imponer a los operadores, fuentes o usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las siguientes sanciones:

**Multas de carácter personal e institucional hasta por el equivalente a mil quinientos (1.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes** al momento de la imposición de la sanción, por violación a la presente ley, normas que la reglamenten, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por dicha Superintendencia. Las multas aquí previstas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó”. (Resalta el juzgado).

**ARTÍCULO 19. CRITERIOS PARA GRADUAR LAS SANCIONES.** Las sanciones por infracciones a que se refiere el artículo anterior se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables:

- a) La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la presente ley.
- b) El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción, o el daño que tal infracción hubiere podido causar.
- c) La reincidencia en la comisión de la infracción.
- d) La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- e) La renuencia o desacato a cumplir, con las órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.
- f) El reconocimiento o aceptación expresas que haga el investigado sobre la comisión de la infracción antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar”.

En este punto, es del caso señalar que el comportamiento de la sociedad demandante se proyectó conforme a lo descrito en el marco normativo por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así mismo, esta primera instancia considera que la descripción que traen las referidas normas es clara e inequívoca al tipificar como conducta

sancionable, toda aquella que constituya incumplimiento o violación de las disposiciones legales.

De lo anterior, se concluye que no le asiste razón a la parte actora, por el contrario, existió suficiente claridad e ilustración en torno a la forma en que se arribó al monto de la sanción.

Además, no se puede perder de vista que la Superintendencia contaba con discrecionalidad en cuanto a la fijación del monto de la sanción y hasta por el equivalente a 1.500 SMMLMV, para lo cual se trae a colación lo dispuesto por el Consejo de Estado en un tema similar al que nos ocupa y el cual se cita por utilidad conceptual respecto de una sanción impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio, donde precisó:

“Finalmente en cuanto respecta a la dosificación de las multas impuestas, la Sala entiende que **las sanciones impuestas en las resoluciones demandadas atienden a la discrecionalidad que tiene la entidad demandada para su graduación dentro del rango máximo que permite la norma.**

Por las razones expuestas, se revocará la sentencia apelada, y en su lugar, se denegarán las pretensiones de la demanda”<sup>18</sup> (Negrillas y subraya del Juzgado).

Es así que los actos administrativos observaron los criterios legales establecidos para definir la sanción, en cuanto se valoró la conducta atendiendo la gravedad de la falta, la importancia de los derechos afectados (proporcionalidad propiamente dicha).

Otro asunto que resulta de especial importancia para decidir los cargos, se concreta a la errada técnica con la que se formularon respecto de las pretensiones de la demanda, de tal manera que, lo relacionado con el concepto de violación relativo a la dosimetría de la multa de modo alguno está relacionado con lo pretendido por la demandante, por cuanto no se persigue la reducción de la sanción sino la anulación de los actos que la interpusieron. Así, para la sociedad demandante cuando la sanción no está acorde con el marco legal que la fija, ello no conlleva a su reducción, sino a la anulación del acto que la impuso.

Ahora bien, es necesario indicar respecto a las peticiones subsidiarias, que estas no se encuentran debidamente estructuradas, de tal manera que en el caso de llegar a estar acreditada una tasación injustificada de la multa, lo procedente no es la anulación del acto en su integridad sino la reducción de la multa, acorde con los parámetros legales, sin embargo, en el presente asunto la demandante solicita la reducción considerable sin que haya realizado el menor esfuerzo para que de manera clara estableciera cuál sería la tasación que considera acorde al marco legal y aplicable a la falta cometida.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera – Consejera Ponente Maria Claudia Rojas Lasso, sentencia del 28 de enero de 2020, Ref. 2001-00364-01.

Por todo lo expuesto, el cargo no prospera en tanto que la sanción esta conforme al marco legal y a las competencias de la entidad demandada.

Acorde con lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda, dentro del presente medio de control.

## **2.4 Condena en costas**

Por último, el Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo y, por tanto, como quiera que la sentencia es desfavorable a la demandante, se condenará en costas a la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 5 del artículo 365 del CGP, toda vez que se encuentran acreditados los gastos del proceso, tales como, notificaciones.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará por dicho concepto el 4% del valor de las pretensiones, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16-10554 de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; norma aplicable por cuanto la demanda fue presentada con posterioridad al 5 de agosto de 2016, fecha en la que entró en vigencia.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### **FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta sentencia.

**SEGUNDO. CONDENAR en costas a la sociedad demandante**, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por Secretaría, liquídense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por lo anterior, fíjese el 4% del valor de las pretensiones, esto es, la suma de \$4.426.302, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**TERCERO.** En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

Radicación: 11001-3334 -003-2019-00062-00  
Demandante: UNE EPM Comunicaciones S.A.  
Demandada: Superintendencia de Industria y Comercio  
Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Sentencia

**CUARTO.** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
Jueza

oms