

**Señora Juez**  
**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
**JUZGADO 3º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**  
**E.S.D.**

**Ref. Expediente:** No. 11001 – 33 – 34 – 003 – 2020 – 00064 – 00  
**Proceso:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.  
**Demandada:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Asunto:** RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA PROFERIDA EL 30 DE MARZO DE 2023

Respetada Señora Juez,

**JULIANA TRUJILLO HOYOS**, mayor de edad, vecina de Bogotá, identificada con cédula de ciudadanía número 52.996.649 de Bogotá, abogada titulada y con tarjeta profesional número 164.271 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderada judicial de la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. – ETB S.A. E.S.P.** -en adelante ETB-, como consta en el poder especial que se encuentra dentro del expediente del proceso, me dirijo a Usted con el fin de presentar Recurso de Apelación contra la sentencia proferida el 30 de marzo de 2023 dentro del proceso de la referencia -notificada a ETB el 17 de abril de 2023 por correo electrónico-, en los términos del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, con base en los siguientes argumentos:

## **I. FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE IMPUGNACIÓN**

A continuación, explicaré las razones de hecho y de derecho que me permiten fundar la interposición del recurso de apelación contra la sentencia emitida por su Despacho, reiterándome en las pretensiones de la demanda y en todos y cada uno de los argumentos contenidos en el mencionado escrito, y en concreto respecto de lo siguiente:

### **1. Vulneración del debido proceso, desconocimiento de los principios de tipicidad, legalidad, debido proceso y defensa por inadecuada proposición jurídica.**

Para iniciar, me permito mencionar los argumentos fundamentales que se desarrollarán en este acápite, con miras a analizarlos de cara a los argumentos de la sentencia de primera instancia:

- a) En la formulación de cargos no se expusieron de manera clara, precisa y diferenciada las disposiciones normativas transgredidas y las que señalan las infracciones cometidas.
- b) En el acto administrativo sancionatorio se modificó la imputación jurídica señalada en la formulación de cargos, con la inclusión de los dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009.

- c) La conducta endilgada en el acto sancionatorio no se encuentra establecida en las disposiciones normativas citadas que sí se incluyeron dentro de la imputación jurídica dentro del pliego de cargos, de manera que no podría concluirse su transgresión.

Empezaré entonces explicando por qué consideramos que la forma en que la sentencia de primera instancia evaluó los anteriores puntos es susceptible de ser revocada en segunda instancia en línea con todos los argumentos desarrollados en nuestra demanda.

**Así bien, respecto del punto a),** se hace preciso reiterar que la SIC no fue clara en el planteamiento de la imputación jurídica dentro de la investigación administrativa, como quiera que no realizó una distinción entre las normas que planteaban los derechos, obligaciones y/o deberes cuya infracción se endilgó, y la norma que establecía la supuesta infracción probada; el resultado fue entonces, la mención de una relación de normas sin que se arribara de manera secuencial y ordenada a la infracción endilgada, de modo tal que se observara de una forma congruente la mención de las obligaciones que vulneraban los hechos advertidos en la imputación fáctica, seguidos de la infracción típica y debidamente identificada que se ajustaba a esos supuestos de hecho reprochados, en un orden que le diera sentido a la imputación.

De manera adicional a lo anterior, **y en relación con el punto b) formulado,** la imputación no incluyó desde el pliego de cargos la supuesta vulneración del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, y, sin embargo, dentro de la Resolución sancionatoria expresamente la SIC señaló que multaba a ETB por la transgresión de dicho artículo, lo que de suyo fue una falta a los principios de tipicidad, legalidad, defensa y debido proceso de la empresa, al ésta no haber sido puesta en conocimiento de que se le endilgaba dicha vulneración desde el inicio de la investigación administrativa.

**El punto c) se tocará más adelante,** cuando el desarrollo de este escrito esté más pormenorizado.

Así, la sentencia de primera instancia señaló lo siguiente respecto de este acápite:

*"(...) Contrario a lo que expresa la parte demandante, no puede concluirse que no se incluyó en la imputación jurídica la trasgresión del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, porque en el numeral 8.2 no se consignó, en tanto que fue citado en el numeral sexto de la resolución, así como en la parte resolutive en la que se indicaron las disposiciones normativas por cuya trasgresión se iniciaba la investigación administrativa (numeral de hechos probados 2.5.5).*

*El acto de formulación de cargos debe interpretarse de manera integral, por lo que no es válida su fragmentación, para argumentar que una disposición normativa no fue incluida, porque en uno de los numerales se omitió su inclusión.*

(...)

*(...) La Resolución No. 3066 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones incluye disposiciones normativas cuya infracción puede generar sanciones por vulneración del régimen integral de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones.*

*En este caso, la imputación jurídica se construyó con la previsión del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, que señala claramente que también es una infracción la violación de disposiciones normativas como las que componen el régimen integral de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones. Por lo cual, citó el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, del que se colige el deber del proveedor de dar respuesta a la petición dentro de los 15 días hábiles siguientes a su radicación, so pena de que se produzca el silencio administrativo positivo, y los artículos 40 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en cuanto al contenido de la respuesta y su forma de darla a conocer a los usuarios.*

*Las normas citadas corresponden con las conductas que se imputaron, pues representan los deberes incumplidos, a saber, respuesta fuera de la oportunidad, sin contenido adecuado, y notificación indebida. Por lo anterior, no puede afirmarse que la Superintendencia de Industria y Comercio no precisó las disposiciones normativas trasgredidas y las que señalan las infracciones cometidas.*

*En concordancia con la formulación de la imputación, el en acto administrativo sancionatorio el análisis estuvo dirigido a verificar si se infringieron los artículos 54 y el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, y los artículos 49 y 50 de la Resolución No. CRC 3066 de 2011.*

*Por lo anterior, en primer término, el Juzgado advierte que las imputaciones fáctica y jurídica se hicieron desde la formulación de cargos y estas delimitaron la decisión que impuso la sanción. (...)"*

Así pues, se encuentran los siguientes argumentos básicos dentro de dicha decisión:

1. No puede decirse que no se incluyó el artículo 54 en la imputación jurídica formulada en el pliego de cargos, pues todo su contenido fue citado dentro de dicha resolución, aun cuando no fue incluido en el texto de dicha imputación jurídica. Esto obedece a que la formulación de cargos debe interpretarse de una manera integral.
2. La imputación jurídica se construyó bajo la consideración de que el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 contempla como infracción la violación de disposiciones normativas del régimen de usuarios de comunicaciones, que en el caso presente estuvieron determinadas por los artículos 54 de la Ley 1341 de 2009 y 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011.
3. Las normas vulneradas correspondieron con las conductas endilgadas, pues representan los deberes incumplidos de respuesta fuera de la oportunidad, sin contenido adecuado y notificación indebida.

4. Por todo lo anterior, las imputaciones fáctica y jurídica que se hicieron desde la formulación de cargos sí fueron las que delimitaron la decisión que impuso la sanción, por lo que ésta no sostiene reproche alguno.

Estando delimitadas las argumentaciones de la sentencia de primera instancia, y con miras a ilustrar de manera pormenorizada todo lo referente a los puntos a discutir dentro de este acápite, se tienen la imputación fáctica y jurídica endilgadas a ETB mediante la Resolución del pliego de cargos No. 43653 de 30 de junio de 2016, a continuación, teniendo en cuenta que a estas imputaciones se les debe dar lectura teniendo presente que el momento de su formulación comporta para la autoridad la fijación del parámetro y/o marco que va a regir la investigación administrativa hasta su culminación:

***"8.1 Imputación Fáctica:*** *Presunta no atención de la PQR presentada el 7 de marzo de 2016 bajo CUN 4347-16-0000669847, por cuanto dentro de la documentación allegada no se encuentra que i) la respuesta haya sido emitida dentro del término de 15 días hábiles concedido por la Ley; ii) la respuesta haya sido consecuente con la(s) pretensión(es) de la PQR; iii) ni que hayan sido notificadas en debida forma.*

***"8.2 Imputación Jurídica:*** *Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho evidencia que la sociedad EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., con la conducta antes descrita, presuntamente estaría trasgrediendo lo establecido en el numeral 12 del 64 de la Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011. En consecuencia, es necesario determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009."* (Subrayas fuera del texto original).

Si se observa entonces, como primera medida, cómo la demandada organizó el aparte de la imputación jurídica, las normas que la SIC imputó como transgredidas corresponden a la descripción de deberes de los proveedores en el proceso de proferir decisiones frente a las PQR's de los usuarios, que en la formulación de la imputación jurídica no podían asimilarse o tener el mismo tratamiento que la infracción prevista en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, sin embargo, justamente dicha infracción fue asimilada como norma también transgredida al incluirse todas ellas, las normas quebrantadas y la infracción que dichas supuestas vulneraciones ocasionaban, en la imputación jurídica sin una secuencia lógica, donde las normas quebrantadas requerían ser seguidas por la contentiva de la infracción, y no, como efecto se hizo, formulando la imputación jurídica sin un orden cabal donde las normas vulneradas y la infracción se expusieron de manera indistinta en un ejercicio confuso y desprovisto de rigor jurídico por parte de la SIC, que necesariamente afectaría la manera como ETB formuló su defensa.

Al mismo tiempo que lo anterior, es diáfano que al leerse la imputación jurídica no se observa la inclusión de la vulneración del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, que más adelante vino a ser traída a colación por la SIC dentro de la Resolución sancionatoria como norma supuestamente vulnerada con la conducta de ETB, en un intento de integrarla tardíamente a los supuestos normativos cuya vulneración terminó produciendo la sanción en cabeza de la empresa.

Entonces, si se observan las supuestas normas vulneradas que desde el pliego de cargos fueron endilgadas, se puede ver que ellas se refieren a los siguientes puntos:

-Artículo 49 Resolución CRC 3066 de 2011: Se refiere al contenido de las decisiones de los proveedores ante las PQR's (dentro de la investigación administrativa se descartó este reproche por haberse demostrado que ETB profirió una respuesta acorde con lo solicitado).

-Artículo 50 Resolución CRC 3066 de 2011: Se refiere a la forma de poner en conocimiento las decisiones de los proveedores frente a las PQR's formuladas por sus usuarios. Particularmente esta disposición señala:

- Que los proveedores pueden establecer mecanismos alternos de notificación que garanticen el conocimiento de la decisión por parte del interesado, cumpliendo los requisitos establecidos por la SIC.
- Que las decisiones deben ser tomadas por el proveedor a través del mismo medio a través del cual fueron presentadas.
- Que las notificaciones personales de las PQRs presentadas en oficinas podrán realizarse en cualquier oficina del mismo municipio en que se hayan presentado, sin perjuicio de la obligación que tiene el proveedor de citar al usuario a través de la dirección física o electrónica suministrada por éste al momento de presentar la PQR o la que haya suministrado con posterioridad.
- En cuanto a las notificaciones electrónicas de las decisiones que tome el proveedor respecto de una PQR presentada por el usuario, éstas se entenderán surtidas cuando el usuario acceda electrónicamente al contenido de la decisión y una vez se genere el acuse de recibo de la decisión del proveedor, por parte de aquel primero.

Es crucial desglosar los contenidos de estas normas de la manera como viene de hacerse, pues esto permite verificar si las mismas contuvieron los supuestos de hecho que le fueron endilgados a ETB dentro de la imputación fáctica; **esto nos lleva a revisar el reproche del punto c)**, por el cual se señaló en la demanda que la conducta endilgada en el acto sancionatorio no se encontraba establecida en las disposiciones normativas citadas, de manera que no podría concluirse su transgresión. Precisamente si se miran los presupuestos de esas conjeturadas normas vulneradas, salta a la vista que ninguna de ellas -y particularmente el artículo 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011, pues el 49 fue descartado durante la investigación-, plantea obligaciones y/o deberes respecto de la notificación de la respuesta a una PQR, y mucho menos bajo las características que rodearon el caso en concreto, donde se realizó una notificación por correo certificado que no fue recibida y/o fue devuelta al llegar a su destino.

Lo anterior nada tiene que ver con que ETB haya desconocido la existencia de mecanismos alternos de notificación que garanticen el conocimiento de la decisión, o que no haya tomado la decisión por el mismo medio a través del cual fue recibida la PQR, o que haya desconocido los pasos para la notificación electrónica. Así pues, en realidad no fue claro cómo se ajustó el comportamiento de

ETB a la norma del artículo 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011 para que con certeza se le pudiera endilgar su vulneración, mucho menos el 49 que tiene que ver con el contenido de las decisiones, cargo que ampliamente fue superado dentro de la investigación administrativa donde se señaló que la respuesta expedida fue de fondo y acorde con lo solicitado por la usuaria.

En línea con tales razonamientos, recuérdese que muy a pesar de que la SIC hubiere podido aducir que sí endilgó la vulneración de ETB del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, ya se vio que éste no fue objeto de mención dentro de la imputación jurídica formulada en el pliego de cargos, y aunque la sentencia de primera instancia señaló que ello no era óbice para su inclusión como norma infringida, pues se había sido citado dicho artículo en el cuerpo del pliego de cargos, es claro que en el derecho administrativo sancionatorio, como en el derecho penal, el principio de legalidad comporta la necesidad de que haya absoluta claridad para el administrado en cuanto a que su actuar o sus omisiones pueden llegar a ser objeto de sanción, razón por la cual, en actuaciones administrativas como la que ocupa esta demanda, es un desarrollo necesario de ese principio de legalidad que el pliego de cargos y los actos administrativos que le siguen hasta la culminación del trámite con la confirmación de la sanción, sean absolutamente claros y no den lugar a la necesidad de suponer que los cargos impuestos contienen ciertas normas que fueron citadas en algún lugar del cuerpo del acto administrativo que los formuló, cuando existe un momento específico dentro de dicho acto que permite, y más aún, obliga a concretar el análisis desarrollado para mencionar de manera expresa las vulneraciones e infracciones a las cuales se arribó de manera preliminar, para que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa.

El artículo 47 del CPACA señala que se deben formular cargos "(...) *mediante acto administrativo en el que señalará, **con precisión y claridad**<sup>1</sup>, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, **las disposiciones presuntamente vulneradas** y las sanciones o medidas que serian procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. (...)*"; esa precisión y claridad no puede entonces dejarle un margen tan laxo a la autoridad, de poder aducir que por haber citado simplemente el contenido de una norma en algún lugar del acto administrativo de apertura, sin haber realmente concluido que ella podría estar siendo vulnerada dentro del texto de la imputación, la califica para más tarde, luego de haberse agotado todas las oportunidades regulares de defensa, auscultarse en esa cita de una norma para señalar que debió entenderse integrada en la imputación.

Más grave es aún que, al analizarse el contenido de ese artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, hubiere sido ese el que posiblemente se hubiere ajustado a la conducta endilgada a ETB, pero recordando que al haberse integrado a la imputación jurídica apenas hasta la decisión sancionatoria, no podía realmente endilgarse su vulneración a la empresa, lo que torna en ilegal, vulnerador de los principios de tipicidad, debido proceso y defensa, el hecho de que ETB haya sido sancionada en últimas, por la violación de dicho artículo.

En efecto, si se mira su contenido, el mismo se refiere de manera particular a los siguientes dos puntos relevantes al caso concreto:

<sup>1</sup> Las subrayas y negrillas son nuestras.  
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

- Las solicitudes de los usuarios, así como los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recibo por el proveedor.
- Transcurrido dicho término, sin que se hubiere resuelto la solicitud por parte del proveedor, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la solicitud, reclamación o recurso ha sido resuelto en forma favorable al usuario.

Así pues, en gracia de discusión el hecho de que no se notificó en debida forma la respuesta a la usuaria -que fue expedida en tiempo y respondida de fondo-, de haberse formulado cabalmente la infracción del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009 dentro de la imputación jurídica endilgada en el pliego de cargos, sí se habría podido realizar el ejercicio de ajustar el comportamiento endilgado al mismo, pero en cambio se dejaron incluidas en la imputación unas normas que por sí mismas no eran suficientes para contemplar el supuesto fáctico endilgado, lo que de suyo impidió la adecuada defensa de ETB, quien al recibir la decisión sancionatoria, no pudo más que verse confundida por un resultado inesperado donde una norma cuya supuesta vulneración no le fue informada en el pliego de cargos, resultó ser determinante para la decisión de multarla.

La SIC, además, bien pudo haber corregido el yerro cometido de no incluir dentro de la imputación jurídica el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, por ejemplo, profiriendo un nuevo pliego de cargos invocando dicha norma, permitiéndole a ETB construir su defensa con base en esa supuesta vulneración, pero optó por no hacerlo muy a pesar de que contaba con todas las oportunidades para solventar sus propios errores en el ejercicio de su autoridad, desconociendo así el derecho de defensa de la compañía de un modo que resultó ser irremediable. El resultado, como ya se ha venido diciendo, fue que ninguna de las normas realmente invocadas en el pliego de cargos permitía por su contenido imponer una sanción en contra de ETB, pues ninguna se ajustó a la realidad de lo endilgado a la compañía. En efecto, si se mira el aparte relevante de la Resolución sancionatoria, donde esgrime la vulneración del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, es claro que dicha supuesta vulneración fue determinante para la imposición de la sanción, aun cuando no fue incluida en la imputación jurídica del pliego de cargos:

*"(...) Por lo anterior, necesario es concluir que del material probatorio allegado al expediente por la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., no se desprende que se haya notificado la decisión adoptada oportuna y adecuadamente el 30 de marzo de 2016, como respuesta a la petición presentada por la usuaria el 7 de marzo de 2016, bajo el CUN: 4347-16-0000960809, MIR: 6699847, hecho que a la luz de la normatividad que protege los derechos de la quejosa como usuaria de los servicios contratados con el proveedor investigado, **transgredió tal normatividad; es decir, el artículo 54** y numeral 12 del 64 **de la Ley 1341 de 2009**, así como el artículo 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011.*

*De conformidad con todo lo expuesto en los acápites anteriores, **este Despacho declara probada la ocurrencia del silencio administrativo positivo**, con relación a la petición presentada el 7 de marzo de 2016, pues en el plenario no reposa prueba que acredite que la respuesta a tal petición haya sido notificada a la usuaria, consecuencia de la dirección*

*errada diligenciada por la sociedad investigada en la guía de envío N° 230001121443; en consecuencia, se impondrá la sanción pecuniaria que en derecho corresponda, (...)"*  
(Subrayas y negrillas fuera del texto original).

Es claro entonces, de lo que viene de ser citado, que la ocurrencia del silencio administrativo positivo fue la conclusión principal de la Resolución sancionatoria, figura que no se le habría podido atribuir al actuar de ETB, precisamente porque el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, que la prevé, no fue parte de la imputación jurídica endilgada desde el pliego de cargos, y, sin embargo, vino a aparecer para determinar directamente la sanción a imponer.

Agréguese a lo anterior, que el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 sobre las infracciones al ordenamiento de las TIC, que contempla como infracción "(...) Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones. (...)", no fue formulado dentro de la imputación jurídica junto con las normas vulneradas, en la secuencia exigida por el artículo 47 del CPACA cuando señala que deben formularse los cargos con mención de "(...) los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes (...)", lo que de suyo exige que las normas vulneradas, cuando no plantean infracciones por sí mismas, deban ser complementadas, arribar a la conclusión de una infracción, y no amalgamarse con ella pues ello genera confusión en el investigado, quien no sólo por formular su defensa se entiende que ha tenido un entendimiento cabal de la imputación, pues a lo sumo lo que expone ello es un ejercicio necesario de contradicción que al no ejercerse tendría consecuencias muy gravosas, por lo que es necesario desplegarlo de la mejor forma posible. En cambio, lo que se espera es que la manera en que se formule una imputación sea de forma tal que desde el principio ella se conciba de manera inequívoca y completa, lo que por obvias razones no ocurrió en el caso concreto.

La anterior exigencia se hace mucho mayor, cuando la infracción es una norma en blanco como lo es el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, pues si no se hace claridad y precisión primero respecto de las normas vulneradas que llenan ese tipo en blanco, sino que él se menciona a medio camino de la identificación de esas normas vulneradas, no puede predicarse que hubo total transparencia en la forma como se formuló una imputación.

Por virtud de lo anterior, el resultado en este caso concreto fue la mención de una relación de normas sin que se explicara su identidad y/o relación con los presuntos supuestos de hecho reprochados y sin que se arribara de manera secuencial y ordenada a la infracción endilgada, de modo tal que se observaran de una forma congruente los hechos reprochados, seguidos de los deberes y obligaciones que vulneraban, y la infracción típica y debidamente identificada que se ajustaba a esos supuestos de hecho reprochados, en un orden que le diera sentido a la imputación.

Al realizar el ejercicio de imputación debe practicarse el silogismo jurídico, donde las normas que establecen los derechos u obligaciones cuya vulneración se estudia son las premisas mayores y los hechos presuntamente reprochables son las premisas menores y ambos deben coincidir con



claridad, lo que permite llegar a una deducción lógica o concreción de la imputación, lo que además debe complementarse con la identificación de una infracción típica dentro del ordenamiento normativo estudiado, todo lo cual fue desconocido por la SIC en los términos que han sido descritos ampliamente; así, terminó profiriéndose una decisión sancionatoria, dentro de una investigación donde ETB actuó en su defensa bajo unos presupuestos confusos respecto de la imputación que fue formulada en un ejercicio incongruente y falto de claridad, pero además, la empresa pudo apreciar con claridad que la conducta que terminó reprochándosele no se adecuó a las normas que desde la formulación del pliego de cargos se endilgaron como infringidas (artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011), pues se insiste, no podía atribuírsele la vulneración del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, lo que justamente dejó la investigación con dos normas a ser evaluadas, los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011, que como ya se vio en este escrito, no se ajustaron a los supuestos de hecho endilgados a ETB.

Se echó entonces de menos la congruencia entre los hechos reprochados, las normas que contenían las transgresiones endilgadas mediante esos hechos, y la infracción típica y debidamente identificada que tenía lugar por conducto de esos supuestos de hecho reprochados, de una manera sistemática y coherente que le diera sentido y claridad a la imputación, y arribara a una decisión sancionatoria congruente. Si bien reiteramos que es cierto que el derecho administrativo sancionador no comprende los rigores absolutos del derecho penal en cuanto a la tipicidad, y por tal razón se puede hacer uso de tipos en blanco como el del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, no es menos cierto que en todo caso se deben cumplir los siguientes presupuestos:

*"Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la 'exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.'<sup>2</sup>*

*Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, a saber:*

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

*(ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;*

*(iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción; (...)"<sup>3</sup>*

Consideramos entonces que, a la luz de lo anterior, el presupuesto que exige que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, en este caso por virtud de un tipo en

<sup>2</sup> Sentencia C- 827 de 2001.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-343 de 2006.  
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

blanco determinable mediante la aplicación de otras normas jurídicas, no tuvo lugar, pues si bien se plantearon esas normas jurídicas -aunque en un ejercicio incongruente y desordenado-, al final las mismas no se ajustaron a la conducta señalada como infractora, haciendo inverosímil la determinación de la infracción del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 por imposibilidad de materia, y tampoco se pudo configurar el presupuesto normativo a suplir el tipo en blanco con el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, pues dicho artículo no se integró a la investigación desde la formulación del pliego de cargos.

Por todas las razones expuestas, la sentencia de primera instancia erró en calificar como adecuada la formulación del pliego de cargos contra ETB, señalando que bajo una interpretación de la integralidad del acto administrativo que formuló cargos se entendía que el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009 hacía parte de la imputación jurídica por haber sido citado su contenido en algún aparte de ese acto; ese yerro tiene que ver con que no es exigible de los administrados que realicen asunciones derivadas del pliego de cargos, para ello existe una oportunidad de formular las imputaciones que califica, delimita u otorga un marco a la actuación que se está iniciando, y aunque lo probatorio definirá la decisión a tomar, no puede variarse la formulación jurídica de manera inesperada al momento de proferir decisión sancionatoria pues ello comporta la vulneración de los derechos procesales del investigado, que precisamente aquí se aducen como vulnerados.

Consiguientemente, a partir de la formulación del pliego de cargos, todos los actos administrativos proferidos dentro de la investigación administrativa que dio nacimiento a la presente demanda devinieron en nulos, en tanto la imputación contra mi representada estuvo expedida en forma irregular, al carecer de los presupuestos de claridad y precisión que debía contener y al haberse variado inesperadamente la imputación jurídica para el momento de la expedición de la Resolución sancionatoria dejando como infringidas unas normas que no se ajustaban al supuesto de hecho endilgado que dio lugar a la decisión de multar a ETB, por lo que existió una falta de motivación suficiente en la expedición de todos los actos administrativos sancionados, y por derivación, una violación a los principios de tipicidad, legalidad, debido proceso y defensa de la empresa. Respecto de la falta de motivación, la jurisprudencia se ha referido en los siguientes términos:

*"(...) Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente: "La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo n la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; **la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto.** En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forme del acto administrativo, el*

*modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. **En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión,** pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción (...)*<sup>4</sup> (Negrillas y Subrayas fuera del texto original).

Se tiene entonces que la falta de claridad, puntualidad, congruencia y secuencia lógica de la imputación, impidieron que la empresa, razonablemente, tuviera un entendimiento claro de cómo la conducta endilgada se constituía en quebrantamiento de los supuestos de hecho de las normas mencionadas en esa imputación jurídica, para arribar de manera secuencial, ordenada y lógica a cuál era la infracción típica que habría de endilgársele por conducto de ello; además, el acto administrativo sancionatorio también fue expedido de manera irregular, en tanto que el hecho por el cual se terminó sancionando no se puede leer dentro de las hipótesis planteadas por las normas que se identificaron dentro de la imputación jurídica del pliego de cargos desde el inicio, y por si fuera poco, se adecuó una norma como vulnerada justo al momento de proferir decisión sancionatoria, que no había sido endilgada en dicho pliego; todas estas circunstancias descritas, dan cuenta de la falta de fundamento suficiente para la decisión sancionatoria, pero no sólo eso, sino que desde el principio el fundamento que dio lugar al pliego de cargos fue confuso y falto de congruencia, tanto es así, que al final incluso se agregó una norma más al compendio de normas que en él se habían formulado, como en un afán de solventar de alguna manera esa falta de congruencia y adecuación típica del hecho reprochado agregando de manera forzada una norma que sí lo contuviera como presupuesto para aducir responsabilidad por incumplimiento, justo al final.

Todo lo anterior, necesariamente deviene en la nulidad de todos los demás actos administrativos subsiguientes hasta la culminación del trámite, por la ocurrencia insalvable de esas irregularidades muy particulares que han sido desarrollados a lo largo de este escrito. En los siguientes términos jurisprudenciales, se describen las irregularidades que pueden dar lugar a la nulidad de los actos administrativos:

*"No toda irregularidad dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, una causal para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro de procedimiento, impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de contradicción y defensa de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su elaboración se presenten las irregularidades*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326), veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017), Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA.  
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

*sustanciales o esenciales, que desconozcan las garantías constitucionales del titular de la decisión. (...)"<sup>5</sup>*

Según lo anterior, en tanto a lo largo de este escrito describimos tres yerros constitutivos de graves vulneraciones a los derechos de defensa, contradicción y debido proceso de ETB, además de violaciones a los principios de tipicidad y legalidad por parte de la SIC al proferir los actos administrativos dentro de la investigación, es claro que se desconocieron garantías constitucionales de ETB, que son suficientes para la declaratoria de nulidad integral de dichos actos.

## **2. Respeto de la condena en costas prevista a cargo de ETB en la sentencia de primera instancia.**

La sentencia señaló lo siguiente dentro de este acápite final del fallo:

*"El Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1347 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo, por tanto, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, y como quiera que la sentencia es desfavorable a las pretensiones de la parte demandante, se condenará en costas a la EMPRESA DE TELÉFONOS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.*

*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, dada la estimación razonada de la cuantía expuesta en la demanda, el Despacho fijará por dicho concepto la suma de \$2.285.600, equivalente al 3% de la cuantía (\$76.186.672) teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA 16-10554 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."*

Nos separamos de esta decisión relacionada con la condena en costas y formalmente queremos que este asunto sea parte del recurso de apelación de la sentencia de primera instancia, como quiera que, como primera medida, al revisarse el artículo 188 de la Ley 1347 de 2011, éste señala:

**"ARTÍCULO 188. CONDENAS EN COSTAS.** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal."*

<sup>5</sup> Sentencia 2013-00445 de 2020 Consejo de Estado SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020), Radicación número: 41001-23-33-000-2013-00445-01(5963-18).  
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

Así las cosas, la determinación de costas obedece lógicamente a lo probado en este sentido dentro del proceso, atendiendo a la causación o no de expensas y agencias en derecho, y en todo caso habrá lugar a este concepto ante la manifiesta carencia de fundamento legal de la demanda; a su vez, el artículo 365 del CGP, al que expresamente remite el 188 que viene de ser citado, es entonces el que plantea las reglas para decidir sobre costas, cuando estas se han encontrado procedentes.

Como lo anterior es así, el reproche que le hacemos a la condena en costas es que se refirió a que, como la sentencia es desfavorable a las pretensiones de ETB, aquella procedía, sin sustentar si causaron realmente expensas y agencias en derecho, siendo así de general dicho sustento, y en últimas, basándose únicamente en el criterio de ETB haber sido vencida dentro de la primera instancia; además, señaló en este sentido la sentencia que, de acuerdo con el artículo 5 del Acuerdo PSSAA 16-10554 de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, procedía la fijación de agencias en derecho, lo que indicó precisamente sin expresar los fundamentos de su decisión, como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del CGP, cuando señala: "(...) *Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. (...)*"

No se hizo entonces, precisa alusión a en qué momentos del proceso se comprobaron erogaciones del tipo expensas y agencias en derecho, y de qué maneras así lo acreditaban las evidencias dentro del expediente, con lo que se desvirtúa su procedencia por carencia del sustento necesario para su declaración. El Consejo de Estado recientemente se refirió a la procedencia de costas procesales, en el siguiente sentido:

*"(...) 77. Por el contrario, como el reconocimiento de las costas es un derecho subjetivo, dado el claro carácter indemnizatorio y retributivo que tienen, en ningún caso puede ser fuente de enriquecimiento sin causa, razón por la cual, su condena, es el resultado de aplicar, por parte del juez, los parámetros previamente fijados por el legislador, a efectos de establecer si hay lugar o no a su reconocimiento, con el fin de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a quien resultó victorioso. (...)"<sup>6</sup>*

En tales términos, es claro que las costas procesales tienen una razón de ser manifestada en su carácter indemnizatorio y retributivo, lo que de suyo plantea un rigor en la aplicación de parámetros objetivos y evidencias muy claras dentro del expediente del proceso, para que ellas sean procedentes, por lo que, dado que en este caso es evidente que tales fundamentos no tuvieron lugar, ponemos a consideración del ad quem este juicio de reproche para que sea resuelto en sede de segunda instancia.

Así las cosas, queda esbozado el presente recurso de apelación, y debido a estos raciocinios y los demás expuestos en la demanda, que soportan la totalidad de las pretensiones de mi poderdante, se ruega a la Señora Juez entender interpuesto en tiempo el RECURSO DE APELACIÓN para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y remitirlo para esa competencia.

<sup>6</sup> Sentencia 00036 de 2019 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 6 de agosto de 2019. Magistrada Roció Araújo Oñate.  
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

## II. SOLICITUD

1. -SE DECLAREN NULOS los actos acusados, esto es, las resoluciones nos. 6116 del 18 de marzo de 2019, 36625 del 15 de agosto de 2019 y 58581 del 30 de octubre de 2019 expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio – (Expediente SIC No. 16-128948).
2. En consecuencia, de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene devolver a ETB el pago realizado de la sanción (multa) impuesta mediante los actos administrativos demandados por valor de SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SESCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS M/L (\$76.186.672), debidamente INDEXADOS.

## III. NOTIFICACIONES

Continuamos recibiendo notificaciones en los correos electrónicos [notificaciones.judiciales@etb.com.co](mailto:notificaciones.judiciales@etb.com.co) y [juliana.trujilloh@etb.com.co](mailto:juliana.trujilloh@etb.com.co)

De la Señora Juez, respetuosamente,



**JULIANA TRUJILLO HOYOS**

C.C. 52.996.649 de Bogotá D.C.

T.P. No. 164.271 del C. S. de la J.