

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 11001-3334-003-2019-00136-00  
**DEMANDANTE:** COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.  
**DEMANDADA:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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 Administrativo del Circuito 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 MEDIO DE CONTROL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la empresa Colombia Telecomunicaciones E.S.P., actuando a través de apoderado judicial formula demanda contra la Superintendencia de Industria y Comercio, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

#### 1.2 DECLARACIONES Y CONDENAS

Se declare la nulidad de la Resolución 3421 del 24 de enero de 2018, por medio de la cual se impuso sanción pecuniaria, así como de las resoluciones 49275 del 16 de julio de 2018 y 92648 del 21 de diciembre del mismo año, por medio de las cuales la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió los recursos de reposición y apelación contra el referido acto sancionatorio, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene devolver a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., el valor de la multa impuesta en los actos demandados, debidamente indexados.

#### 1.3 HECHOS DE LA DEMANDA

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

1.- La Superintendencia de Industria y Comercio, el 28 de enero de 2016, realizó visita de inspección al Centro de Atención al Usuario de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., ubicado en la Calle 7 # 19-54 de la ciudad de Yopal – Casanare.

2.- Como consecuencia de la visita, la Superintendencia requirió copia de un contrato de servicio PDTI suscrito con un usuario indeterminado y sus anexos, así como copia de un contrato de venta de equipos necesarios para la prestación del servicio PDTI y sus anexos.

3.- Mediante Resolución 23860 del 29 de abril de 2016, la SIC inició investigación administrativa en contra de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., imputando transgresión normativa de los artículos 11.6, 11.8 literales g), h), i), m), n), o) y p) de la Resolución 3066 de 2011, y literales b) y c) del numeral 1.1.1.1. del Título III de la Circular Única emitida por dicho ente de control.

4.- Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. rindió los respectivos descargos.

5.- Mediante Resolución 3421 de 2018, la entidad demandada decidió sancionar a la demandante por el presunto incumplimiento a las normas ya referidas Régimen.

6.- Dentro de la oportunidad correspondiente, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto sancionatorio.

7.- Por medio de la Resolución 49275 de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de reposición y confirmó la sanción impuesta.

7.- Mediante Resolución 92648 de 2018, la entidad demandada resolvió el recurso de apelación confirmando en su integridad el acto administrativo sancionatorio.

#### **1.4 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Considera la parte actora que los actos administrativos demandados incurren en los siguientes cargos de nulidad:

##### **1.4.1 Infracción de normas en que debía fundarse – interpretación errónea de la norma**

Expone que la Superintendencia de Industria y Comercio malinterpretó las normas presuntamente incumplidas, valorándolas de manera no ponderada con los hechos fundamento de la actuación, dado que estas, no contemplan que la información disponible a los usuarios deba estar en medio impreso, pues, por el contrario, esta puede encontrarse en medios o dispositivos tecnológicos, como en efecto ocurrió en el presente caso.

Señala que, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 11 de la resolución CRC 3066 de 2009, fue corroborado por el ente de control, y así lo dispuesto en el Acta de Visita e Inspección, pues pudo constatar que la empresa contaba con una cartelera contentiva de la información relativa a las normas endilgadas como incumplidas.

En ese sentido, considera que la SIC impuso un deber que las normas no consagran, y por tanto, no existió la supuesta infracción.

#### **1.4.2 Falsa motivación**

Sostiene la parte actora que conforme a lo anterior, el fundamento fáctico, jurídico y probatorio de los actos administrativos demandados carece de sustento pues de los documentos obrantes no se establece transgresión alguna demostrada en contra de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

En otras palabras, señala que las razones que tuvo en cuenta la SIC para sancionar son inexistentes, ya que la infracción imputada no es real.

#### **1.4.3 Desconocimiento del derecho de defensa – vulneración al debido proceso**

##### **1.4.3.1 Ausencia de aplicación del principio de favorabilidad**

Refiere que las normas imputadas en las resoluciones acusadas fueron expresamente derogadas a partir del 01 de enero de 2018, en virtud a lo dispuesto en el artículo 12 de la Resolución 5111 de 2017, y por tanto, considera que se debió dar aplicación al principio de favorabilidad pues el actual régimen de protección a los usuarios no contempla la infracción presuntamente cometida. En ese sentido, alega que las normas que fundamentaron los actos administrativos demandados resultan más gravosas que lo dispuesto en régimen vigente, por lo que, la no aplicación del precitado principio conlleva una vulneración al debido proceso.

##### **1.4.3.2. Irregularidades en la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia de Industria Comercio**

Considera que la Superintendencia de Industria y Comercio desconoció las funciones conferidas en cuanto a la tipicidad y proporcionalidad con que debió imponer la sanción que se demanda, pues en los actos administrativos no indicó la totalidad de los criterios contenidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, y solo se refirió sin sustento alguno, a la gravedad de la falta y reincidencia e la comisión de los hechos.

Manifiesta que ante la ausencia de análisis frente al daño producido, el resultado de los actos administrativos habría sido distinto, pues se habría encontrado que no se encuentra acreditada la certidumbre del daño y por tanto, no existen perjuicios causados a los intereses jurídicos protegidos, lo cual conllevaría una tasación diferente de la multa.

##### **1.4.3.3. Indebido ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración – principio de proporcionalidad**

Señala que el comportamiento de la Superintendencia demandada desdibuja el cabal ejercicio de la potestad sancionadora, pues vulneró lo preceptuado en el artículo 44 del CPACA al ejercer su poder discrecional sin tener en cuenta ninguno de los límites que las disposiciones legales le fijaron, así como contrariando la razonabilidad por cuanto la sanción no responde a un finalidad concreta. Así, considera que la sanción se impuso por un hecho inexistente y que no representó daño alguno para los usuarios.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **1.5.1 Superintendencia de Industria y Comercio**

La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de su apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por cuanto afirma que los cargos de nulidad expuestos en la demanda, carecen de soporte jurídico y probatorio.

Frente a la aludida falta de motivación, sostiene que la conducta objeto de reproche no sólo tiene sustento jurídico en los literales g), h), i), m), n), o) y p) del numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en concordancia con lo previsto en el literal c) del numeral 1.1.1.1. del Título III de la Circular Única; sino también sustento fáctico, pues pese a lo enunciado por la demandante, lo cierto fue que esta omitió: i) su deber de informar a los usuarios sobre la existencia de posibles consecuencias legales por el acceso de contenido ilícito y violación de derechos de autor, al momento de la celebración del contrato y durante su ejecución y, ii) publicar la información establecida en el régimen de protección de los derechos de los usuarios.

En relación con la pretendida aplicación del principio de favorabilidad, indicó la demandada que el mismo no resulta trasladable al derecho administrativo sancionatorio, por cuanto este corresponde esencialmente al derecho penal, y porque en todo caso, legalidad y tipicidad en el presente caso se encuentran debidamente ajustadas al ordenamiento jurídico, así como el elemento de antijuridicidad en la conducta del proveedor de servicios.

Por otro lado, señala que no existió violación al debido proceso en la actuación administrativa pues tanto la facultad de imponer sanción como la tasación de la misma, encuentran soporte jurídico en los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009, los cuales fueron debidamente acatados, pues se demostró no sólo la transgresión a las normas enunciada, sino que además se acreditaron los criterios de gravedad y reincidencia en la conducta infractora.

En cuanto a la dosimetría de la sanción aseguró que, la misma se dio dentro del margen de discrecionalidad con que cuenta y los límites que la Ley le impone, atendiendo los criterios ya señalados y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al caso concreto, encontrándose tasada la multa dentro de los límites máximos permitidos.

### **1.6 ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda correspondió por reparto a este Juzgado el 15 de mayo de 2019<sup>1</sup>. Por auto del 31 de mayo de 2019 se admitió<sup>2</sup>, y la notificación a la demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se surtió el 26 de junio de 2019<sup>3</sup>.

---

1 Folio 182, Cuaderno 1.

2 Folios 184 y 185, Cuaderno 1.

3 Folios 188 a 212, Cuaderno 1.

Mediante auto del 06 de diciembre de 2019, se tuvo por contestada la demanda por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y se señaló fecha para llevar a cabo audiencia inicial<sup>4</sup>.

La mencionada audiencia se llevó a cabo el 18 de febrero de 2020, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se efectuó pronunciamiento respecto a no encontrarse fundamento para decretar de oficio ninguna excepción previa, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación, se profirió auto de decreto de pruebas incorporando las documentales aportadas por las partes, se cerró el debate probatorio, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado para alegar por escrito<sup>5</sup>.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión<sup>6</sup>. Sin concepto del Ministerio Público<sup>7</sup>.

## **1.7 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.7.1 Parte demandante<sup>8</sup>**

El apoderado principal de la parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda, y señaló probados los cargos de nulidad de las resoluciones acusadas.

### **1.7.2 Parte demandada<sup>9</sup>**

La apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio insistió en la legalidad de los actos administrativos demandados, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y expuso que el hecho de no analizar de forma específica cada uno de los criterios contenidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, no implica una sanción arbitraria, como sostiene la parte actora, pues la SIC valoró aquellos que se encontraron aplicables al caso concreto, como fue la gravedad de la falta, pues la conducta desplegada por el proveedor generó un daño directo a los usuarios al impedir el pleno ejercicio de sus derechos como consumidores, pues no suministró la información necesaria para la toma de decisiones al momento de contratar los servicios ofrecidos.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en

---

4 Folio 417, Cuaderno 3.

5 Folios 423 a 427, Cuaderno 3.

6 Folios 428 a 434 y 435 a 437, Cuaderno 3.

7 Folio 438, Cuaderno 3.

8 Folios 428 a 434, Cuaderno 3.

9 Folios 435 a 437, Cuaderno 3.

ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por hechos sancionados ocurridos en la ciudad de Bogotá.

## 2.2 FIJACIÓN DEL LITIGIO

El litigio se fijó en establecer si por los cargos expuestos en la demanda es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones 3421 del 24 de enero de 2018, 49275 del 16 de julio de 2018 y 92648 del 21 de diciembre del mismo año, por medio de las cuales se sancionó a la demandante, o si por el contrario las mismas se encuentran ajustadas a derecho como lo expone la Superintendencia demandada.

## 2.3 PROBLEMA JURÍDICO

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en el presente proceso, el problema jurídico se contrae a determinar si los actos administrativos acusados adolecen o no de nulidad por infracción a las normas en que debía fundarse, falta de motivación y/o violación al debido proceso, al: haberse proferido dando una interpretación errónea a las normas fundantes, no probar la existencia de la infracción imputada, indebida tipificación, violación al principio de favorabilidad, inobservancia de los criterios legales para la definición de la sanción y violación al principio de proporcionalidad.

## 2.4 HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- Según Informe de Visita de Inspección número 16-017620-00001-0000 del 03 de febrero de 2016, se evidencia que el 28 de enero del mismo año, la Superintendencia de Industria y Comercio realizó visita de verificación y acompañamiento a la sociedad Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., centro de atención Yopal – Casanare, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias en materia de protección de usuarios de Servicios de Comunicaciones – Resolución CRC 3066 de 2001 y las instrucciones impartidas en la Circular Única de la SIC. En este documento se relacionaron los siguiente resultados:

***“El proveedor cuenta con una cartelera contentiva de las siguiente información:***

- \* Régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones;
- \* Dirección y teléfono de las oficinas físicas de atención al usuario;
- \* Número de la línea gratuita de atención al usuario;
- \* Dirección de la página web del proveedor y el nombre y dirección de la red social del proveedor;
- \* Procedimiento y trámite de peticiones, quejas y recursos;
- \* Alternativas de celebración del contrato;
- \* Tarifas vigentes, incluidas las de todos y cada uno de los planes ofrecidos

que también se encuentran vigentes;

- \* Condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes;
- \* Modelos de todos y cada uno de los contratos correspondientes a los servicios y planes ofrecidos que se encuentran vigentes;
- \* Dirección, teléfono, correo electrónico y página web de la Superintendencia de Industria y Comercio;
- \* Indicadores de atención al usuario de los que trata el artículo 53 de la presente resolución;
- \* Nivel de calidad ofrecido;
- \* Condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número;
- \* Áreas de cobertura de los servicios que presta el proveedor, utilizando para ello mapas interactivos en la página web del proveedor;
- \* Procedimiento de activación y desactivación de los servicios de roaming internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando estos sean ofrecidos por el proveedor;
- \* Servicios suplementarios y adicionales que ofrece el proveedor de servicios de comunicaciones, con las tarifas correspondientes.

Adicionalmente, la oficina **cuenta con un documento físico impreso** para efectos de consulta por los usuarios, el cual contiene la siguiente información:

- \* Régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones;
- \* Dirección y teléfono de las oficinas físicas de atención al usuario;
- \* Número de la línea gratuita de atención al usuario;
- \* Dirección de la página web del proveedor y el nombre y dirección de la red social del proveedor;
- \* Procedimiento y trámite de peticiones, quejas y recursos;
- \* Alternativas de celebración del contrato;
- \* Modelos de todos y cada uno de los contratos correspondientes a los servicios y planes ofrecidos que se encuentran vigentes;
- \* Dirección, teléfono, correo electrónico y página web de la Superintendencia de Industria y Comercio;
- \* Indicadores de atención al usuario de los que trata el artículo 53 de la presente resolución;
- \* Nivel de calidad ofrecido;
- \* Condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número;
- \* Áreas de cobertura de los servicios que presta el proveedor, utilizando para ello mapas interactivos en la página web del proveedor;
- \* Procedimiento de activación y desactivación de los servicios de roaming internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando estos sean ofrecidos por el proveedor;

**El documento citado, al momento de la verificación carecía de la siguiente información** para consulta del usuario:

- \* Tarifas vigentes, incluidas las de todos y cada uno de los planes ofrecidos que también se encuentran vigentes;
- \* Condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes;
- \* Nivel de calidad ofrecido;
- \* Condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número;
- \* Áreas de cobertura de los servicios que presta el proveedor, utilizando para ello mapas interactivos en la página web del proveedor;

*\* Procedimiento de activación y desactivación de los servicios de roaming internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando estos sean ofrecidos por el proveedor;*

(...)

Adicionalmente, se determinó una posible omisión de información al momento de la celebración del contrato y durante la ejecución del mismo, pues no se logró evidenciar que se le informa al usuario de forma clara las posibles consecuencias legales para el usuario asociadas al acceso y uso de contenidos ilícitos y violación de los derechos de autor, cuando para tales conductas se utilicen los servicios de comunicaciones.

(...)"<sup>10</sup>. (Negritas y subraya del Juzgado)

- Se observa "ACTA DE VISITA – RÉGIMEN INTEGRAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES", de fecha 28 de enero de 2016, en la cual se consignó un cuadro explicativo respecto al cumplimiento o incumplimiento del referido régimen, así como a las instrucciones previstas en la Circular Única de la SIC, en los siguiente términos:

"(...)

<b>3. Información disponible (Documento físico impreso)</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
a. Régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones;	X	
b. Dirección y teléfono de las oficinas físicas de atención al usuario	X	
c. Número de la línea gratuita de atención al usuario	X	
d. Dirección de la página web del proveedor y el nombre y dirección de la red social del proveedor	X	
e. Procedimiento y trámite de peticiones, quejas y recursos	X	
f. Alternativas de celebración del contrato	X	
g. Tarifas vigentes, incluidas las de todos y cada uno de los planes ofrecidos que también se encuentran vigentes		X
h. Condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes		X
i. Modelos de todos y cada uno de los contratos correspondientes a los servicios y planes ofrecidos que se encuentran vigentes	X	
j. Dirección, teléfono, correo electrónico y página web de la Superintendencia de Industria y Comercio;	X	
k. Indicadores de atención al usuario de los que trata el artículo 53 del RPU:	X	
(i) Línea gratuita de atención al usuario.		
(ii) Oficinas físicas de atención al usuario.		
(iii) Quejas más frecuentes		
l. Nivel de calidad ofrecido		X

<sup>10</sup> Folios 103 a 106. Cuaderno 1, y 214, 217 y 218. Cuaderno 2.

m. Condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número		X
n. Áreas de cobertura de los servicios que presta		X
o. Procedimiento de activación y desactivación de los servicios de roaming internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando estos sean ofrecidos por el proveedor.		X
p. Servicios suplementarios y adicionales que ofrece el proveedor de servicios de comunicaciones, con las tarifas correspondientes		X

(...)

8. Resolución 3066 de 2011 – Artículo 11 Deber de Información	SI	NO

(...)

11.6 Información sobre la existencia de posibles consecuencias legales por el acceso y uso de contenidos ilícitos y violación de derechos de autor. Para tal efecto, el proveedor deberá informarle al usuario lo siguiente: "Señor usuarios, en caso de que usted utilice el (los) servicio (s) de comunicaciones contratado (s) para acceder a contenido ilícito o viole las normas sobre derechos de autor, existen consecuencias legales consistentes en (...)"		X
---	--	---

(...)

**26 Observaciones:**

- \* La información faltante en el medio escrito se encuentra publicada en la página web del proveedor.
- \* Se tomó registro fotográfico del punto, el cual será anexado al informe de visita.
- \* El proveedor se compromete a actualizar el medio escrito con la información faltante.

(...)"<sup>11</sup> (negrillas del texto original).

- Mediante oficio 16-017620-00002-000 del 04 de febrero de 2016, la Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., remitió a la Superintendencia de Industria y Comercio, documentos que habían sido requeridos en la visita de inspección, e informó lo siguiente:

"De otra parte, en el Acta se menciona en punto 8 que la compañía no estaría cumplimiento con la entrega a sus usuarios, de la información a que se refiere el numeral 11.6 del artículo 11 de la resolución 3066 de 2011. Tal información se entrega a los suscriptores en el momento de celebración del contrato, y se consigna en las solicitudes de servicio que fueron entregadas a la Superintendencia durante la visita (punto 28 del Acta, numerales 1, 4 para servicios de móviles y 8 para servicios fijos, del siguiente modo:

<sup>11</sup> Folios 109 a 180, Cuaderno 1, y 228 a 284, Cuaderno 2.

**Solicitud de servicio móvil**, al respaldo del formulario bajo el título "Información importante y Condiciones en que la Empresa Presta el Servicio", en el punto 4.

**Solicitud de servicio fijo**, al respaldo, bajo el título "Lo que usted debe conocer", en el cuarto acápite."<sup>12</sup> (Negrillas del texto original).

- Mediante Resolución 23860 del 29 de abril de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio inició investigación administrativa mediante formulación de cargos contra Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., de la siguiente manera:

**10.1.1. Imputación Fáctica No. 1:** Presunta omisión del proveedor de servicios de comunicaciones al deber de mantener disponible en las oficinas físicas de atención al usuario, la información relacionada con (i) las tarifas vigentes, incluidas las de todos y cada uno de los planes ofrecidos que también se encuentren vigentes; (ii) las condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes; (iii) el nivel de calidad ofrecido; (iv) las condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número; (v) las áreas de cobertura de los servicios que presta; (vi) el procedimiento de activación y desactivación de los servicios de Roaming Internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando estos sean ofrecidos por el proveedor; y (vii) los servicios suplementarios y adicionales que ofrece el proveedor de comunicaciones, si se tiene en cuenta que en la visita realizada en el punto de atención en la ciudad de El Yopal – Casanare, se pudo advertir que no estaba disponible para la consulta de los usuarios, en el medio físico que tiene el proveedor previsto para ello (carpeta física), (...).

**10.1.2. Imputación jurídica No. 1:** Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho evidencia que la Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P, con la conducta antes descrita, presuntamente estaría incumpliendo lo previsto en los literales g), h), l), m), n), o) y p) del numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en concordancia con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1.1.1.1 del Título III de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se hace necesario iniciar la correspondiente investigación administrativa en contra de la sociedad Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. identificada con el NIT 830.122.566-1, a fin de determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.

**10.1.3. Imputación fáctica No. 2:** Presunta omisión del proveedor de servicios de comunicaciones al deber de informar a los usuarios al momento de la celebración del contrato y durante su ejecución del mismo, sobre la existencia de las posibles consecuencias legales por el acceso y uso de contenidos ilícitos y violación de derechos de autor, si se tiene en cuenta que en la visita realizada en el punto de atención en la ciudad de El Yopal – Casanare, no se logró evidenciar que a los usuarios se les informa lo siguiente: "(s)eñor (sic) usuario, en caso de que usted utilice el (los) servicio (s) de comunicaciones contratado(s) para acceder a contenidos ilícitos o viole las normas sobre derechos de autor, existen consecuencias legales consistentes en (...)"

---

12 Folios 285 a 288, Cuaderno 2.

**10.1.4. Imputación jurídica No. 2:** *Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho considera que la sociedad COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., con la conducta antes descrita, presuntamente estaría incumpliendo lo previsto en el numeral 11.6 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011.*<sup>13</sup>. (Negrillas y mayúsculas del texto original, subrayas del Juzgado)

- A través de memorial radicado 16-017620-0008-000 del 02 de junio de 2016, la apoderada de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., presentó descargos contra la referida resolución, alegando inexistencia de la imputada transgresión a las normas señaladas. Para el efecto, aportó diversos pantallazos que en su criterio acreditan el cumplimiento de sus obligaciones<sup>14</sup>.
- Mediante Resolución 72905 del 26 de octubre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio decretó la práctica de pruebas incorporando las documentales generadas por la entidad en virtud de la visita de inspección y verificación, así como aquellas aportadas por la investigada en las respuestas a requerimientos y descargos presentados. Así mismo, prescindió del periodo probatorio y declaró agotada la etapa probatoria<sup>15</sup>.
- A través de Resolución 3421 del 24 de enero de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio, impuso a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., sanción pecuniaria por la suma de \$46.874.520, equivalente a 60 SMLMV. Las razones que expuso la Superintendencia fueron las siguientes:  
**"6.3. Solución al problema jurídico.**

(...)

**6.3.1.1. Respecto de la obligación de informar a sus usuarios sobre la existencia de posibles consecuencias legales por el acceso y uso de contenidos ilícitos y violación de derechos de autor, cuando para tales conductas se utilicen los servicios de comunicaciones.**

(...)

*Así las cosas, es menester señalar que una vez analizado el material probatorio obrante en el plenario, se pudo establecer que el documento denominado "contrato de venta con pago a cuotas sin financiación", la sociedad MOVISTAR en el numeral cuarto, dispuso lo siguiente: "En caso de que usted utilice el(los) servio(s) de comunicación contratado(s) para acceder a contenidos ilícitos o viole las normas sobre derechos de autor, suministrar información incompleta y/o inexacta, sobre sus actividades, origen o destinos de fondos y/u operaciones, existen consecuencias legales consistentes en penas privativas de la libertad, multas y la obligación de reparar el daño"*

*Es preciso indicar que la sociedad MOVISTAR, dio cumplimiento al deber impartido en el numeral 11.6 del artículo 11 de la Resolución CRC No. 3066 de 2001, en ese sentido, se hace necesario desestimar el cargo analizado, y por ende proceder a su archivo.*

---

<sup>13</sup> Folios 305 a 308, Cuaderno 2.

<sup>14</sup> Folios 312 a 334, Cuaderno 2.

<sup>15</sup> Folios 335 a 336, Cuaderno 2.

**6.3.1.2. En relación con el deber de publicar en todos los puntos de atención al público en un documento físico impreso, la información actualizada de que trata el numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en concordancia con los literales b) y c) del numeral 1.1.1.1 del Título III de la Circular Única de la SIC (...)**

AL respecto, cabe mencionar que el artículo 6 de la Resolución CRC 3066 de 2011, establece que la obligación de información debe cumplirse **en todo momento** de la relación negocial, a través de los mecanismos obligatorios de atención, uno de ellos las oficinas físicas de atención, **mediante la disponibilidad en un lugar visible, de la información relevante que señala el numeral 11.8 del mismo cuerpo normativo**, es decir que además de que la información esté al alcance del usuario para su consulta, esta misma debe estar publicada en un listado en un lugar visible de la oficina física de atención al usuario.

Lo anterior, se logra materializar en el sentido que el literal c) del numeral 1.1.1.1 de la Circular Única de esta Superintendencia, establece que la información del numeral referido, debe estar disponible en cada oficina en un documento físico impreso, como en la página web del proveedor de servicios de comunicaciones.

(...)

En tal sentido, una vez analizadas las pruebas obrantes dentro del plenario, esta Dirección advierte:

\* Los documentos denominados por el proveedor como "prueba No. 4" y "Prueba No. 5" **corresponden a 2 folletos publicitarios contentivos de las promociones y ofertas** "todo en unos" y "Desenrédate". Por su parte, el documento denominado "Prueba No. 6" corresponde a una revista publicitaria denominada "Catálogo regreso a clases 2016".

\* En relación con los documentos denominados por el proveedor como "Prueba No. 7", "Prueba No. 8", Prueba No. 10", "Prueba No. 13" y "Prueba No. 14", **se advierte que la información contenida en los documentos referidos NO cumple con la condición de publicidad, esto es, de estar contenida en un documento físico dispuesto en un lugar visible de la oficina de atención al usuario**. Así, las pruebas relacionadas por el proveedor corresponden a información contenida en los formatos de "Contrato Único de Servicios Móviles Pospago" y "Contrato de venta con pago a cuotas sin financiación".

\* Ahora bien, en cuanto a las pruebas No. 9, 11, 12 y 15 se evidenció que **corresponden a información contenida en el portal web del proveedor [www.movistar.co](http://www.movistar.co), con lo que, no se da cumplimiento** a lo establecido en el numeral 11.8 de la Resolución CRC 3066 de 2011, **comoquiera que la publicación que realiza el proveedor en la página web surge del deber regulatorio que está previsto en el numeral 11.9., el cual no es objeto de reproche** en la presente investigación administrativa.

En ese orden de ideas, se advierte la materialidad de la infracción imputada al proveedor MOVISTAR, consistente en NO tener a disposición de sus usuarios, en un lugar visible de la oficina de atención al usuario un ejemplar físico, en el cual se compile la totalidad de la información de que trata el numeral 11.8 del artículo 11 del Régimen de Protección de Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

## **OCTAVO: Dosimetría Sancionatoria (...)**

Ahora bien, la imposición de sanciones por parte de la autoridad conlleva límites y condiciones específicas, de cuyo seguimiento se deriva que el sujeto destinatario de los deberes y obligaciones tenga plena claridad acerca de las consecuencias que puede generar su indebido actuar. **De los anterior, es claro que siempre y cuando la autoridad sancionatoria se mantenga dentro de los límites que legalmente le han sido impuestos, puede modular la sanción, atendiendo a diversos criterios que pueden tornarla más o menos gravosa.**

En ese sentido, las limitaciones a las cuales está sujeta la discrecionalidad de la administración, se contraen de una parte al monto de la sanción; y de otra a los criterios previstos por la normatividad para la imposición de las sanciones.

El primer límite de la discrecionalidad de la administración, se encuentra previsto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, que establece el tipo de sanciones que resultan procedentes (...).

Por su parte, el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 establece los criterios que resultan procedentes para la definición de las sanciones, los cuales deben valorar al momento de dosificar una sanción administrativa, de tal forma que ésta se ajuste a los fines de la norma y resulte proporcional a los hechos que le sirven de causa. (...)

### **8.1 Gravedad de la falta**

(...)

Así pues, queda claro que el legislador estableció que debía valorarse al momento de definir la sanción, la gravedad de la falta en que se hubiere incurrido, lo que, a partir de la cita realizada, puede entenderse como la cuantificación y cualificación del grado de lesión que sufrió el ordenamiento jurídico a partir de la comisión de la conducta desplegada – en este caso - por el proveedor de servicios de comunicaciones.

Por lo tanto, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, en el cual se estableció como criterio para la definición de las sanciones, la gravedad de la falta, **esta Dirección concluyó que evaluadas las conductas objeto de reproche, la gravedad de las mismas son de tal entidad que** contraviene no solo el Régimen de Protección de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, sino además las órdenes contenidas en la Circular Única de esta Superintendencia, teniendo en cuenta que la conducta desplegada por el proveedor MOVISTAR **generó un daño directo a los usuarios, al impedir el efectivo ejercicio de sus derechos como consumidores, en la medida que no atendió integralmente las disposiciones relativas al derecho que le asiste a los usuarios, a recibir de su PRST información clara, veraz, suficiente, precisa, completa, oportuna y gratuita, acerca de las características del servicio ofrecido, sus condiciones de prestación, elementos necesarios para tomar la decisión de contratar los servicios ofrecidos por el proveedor.**

(...)

Es importante resaltar que el deber de información que tiene el proveedor, además de fundamentarse en la buena fe, que debe regir toda actividad negocial, también se fundamenta en el tratamiento especial que se les da a los

*usuarios del servicio y la presunción de ignorancia que se tiene sobre éste. Así las cosas, una falencia en la información que debe suministrar al usuario genera la posibilidad de un vicio de consentimiento por parte de éste y una grave situación de desigualdad.*

## **8.2. Proporcionalidad entre la falta y la sanción**

(...)

*Así las cosas, el monto de la sanción a imponer no es arbitrario ni caprichoso ya que respeta al principio de legalidad que gobierna la actuación de los funcionarios públicos, y se impone dentro de los límites pecuniarios establecidos por la ley.*

*Precisamente, la norma que particularmente autoriza la aplicación de la sanción en materia de servicios de comunicaciones, para el caso concreto es el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 44 de ella Ley 1753 de 2015, los que sirven de parámetro a la autoridad sancionadora para la determinación de la correspondiente sanción, **permitiendo la imposición de multas hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando se trate de personas jurídicas, tal como sucede en este caso**<sup>16</sup>. (Mayúscula sostenida y negrillas en títulos del texto original, demás negrillas y subrayas del Juzgado)*

- A través de oficio radicado el 14 de febrero de 2018, con el número 16-017620-00015-0000, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el referido acto administrativo sancionatorio, bajo los supuestos de falta de competencia de la SIC, aplicación del principio de favorabilidad, inexistencia de la infracción, falta de tipicidad de la sanción y carencia de criterios para la determinación de la sanción<sup>17</sup>.
- Mediante Resolución 49275 del 16 de julio de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió adversamente el recurso de reposición, para lo cual se pronunció respecto a cada uno de los argumentos de defensa expuestos por la hoy demandante, reiterando las razones que determinaron la existencia de la infracción, la tipicidad de la misma y las razones relativas a la determinación de la sanción. Así mismo, señaló las razones por las cuales no era procedente la aplicación del principio de favorabilidad, entre ellas, la irretroactividad de la ley y en todo caso, que la norma presuntamente más favorable no eliminó las obligaciones imputadas como incumplidas por el proveedor, sino que por el contrario, las incorporó de manera íntegra<sup>18</sup>.
- A través de la Resolución 92648 del 21 de diciembre de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de apelación, confirmando la Resolución 3421 del 24 de enero del mismo año, para lo cual señaló:

**"ii) En cuanto al principio de favorabilidad.**

---

<sup>16</sup> Folios 46 a 62, Cuaderno 1 y 340 a 348, Cuaderno 2.

<sup>17</sup> Folios 351 a 371, Cuaderno 2.

<sup>18</sup> Folios 63 a 81 y 373 a 382, Cuaderno 2.

(...)

Así las cosas, la conducta reprochada y por la cual fue sancionado el proveedor, se encontraba determinada de manera previa y cierta en un cuerpo normativo con fuerza vinculante, la cual era plenamente identificable por la sancionada, quien dada su calidad de proveedor de servicios de comunicaciones, podía determinar que la inobservancia de las normas expedidas por el regulador, daba lugar al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, con la imposición de las sanciones previstas en la ley, cumpliéndose así con los elementos del principio de legalidad y tipicidad.

(...)

Ahora bien, en cuanto a la aplicación del principio de favorabilidad alegado por la sancionada, es necesario aclarar que la utilización del mismo no tiene cabida en materia sancionatoria administrativa, puesto que es propio del ordenamiento penal.

(...)

### **iii) En relación con la vulneración normativa endilgada**

(...)

En ese orden de ideas, se tiene que en el presente caso lo que correspondía a la sancionada era probar que el 28 de enero de 2016, fecha en que se llevó a cabo la visita de inspección, tenía publicada en un documento físico impreso la información relacionada con: a) las tarifas vigentes, b) las condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes; c) el nivel de calidad ofrecido; d) las condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número; e) las áreas de cobertura de los servicios que presta el proveedor; f) el procedimiento de activación y desactivación de los servicios de Roaming Internacional y tarifas para la prestación de los mismos; y g) los servicios suplementarios y adicionales que ofrece el proveedor con las tarifas correspondientes, tal como lo ordenan los literales g), h), l), m), n), o) y p) del numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en concordancia con lo previsto en el literal c) del numeral 1.1.1.1 del Título III de la Circular Única de esta entidad, lo que no sucedió en el presente caso.

### **iv) En lo que atañe a la tipicidad de la sanción**

(...)

Para esta instancia, no queda el menor asomo de duda que esta Entidad está facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, ante las infracciones en que incurran los proveedores de servicios por violación de las disposiciones allí contenidas.

Lo que no resulta aceptable, es una interpretación de las normas en el sentido que propone la recurrente, esto es, que las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, solamente serán aplicables a las infracciones tipificadas en el artículo 64 de la misma normativa y no a las demás infracciones en que incurran los proveedores de los servicios de telecomunicaciones. (...)

### **v) De la dosimetría sancionatoria.**

(...)

*Ahora bien, en cuanto a lo argumentado por la recurrente en el sentido que en el acto administrativo mediante el cual se impone la sanción se debe incluir la valoración de todos los criterios anotados en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, esta instancia advierte, que entendida la norma en la forma en la que la recurrente pretende que se aplique, se generaría una traba injustificada para la administración, pues implicaría encontrar en todos los supuestos que se expongan bajo su escrutinio el listado de criterios que la norma establece, lo que haría nugatorio a la postre el poder coercitivo que descansa en manos de la administración, en el evento en que uno de los criterios no se haga verificable. (...)”<sup>19</sup>. (Subraya el Juzgado)*

- El anterior acto administrativo fue notificado por aviso a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. el 14 de enero de 2019<sup>20</sup>.
- El 17 de enero de 2019, mediante recibo de caja 19-0002980, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., pagó la suma de \$46.874.520 por concepto de la multa impuesta en la Resolución 3421 de 2018<sup>21</sup>.

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

## **2.5 CARGOS FORMULADOS POR LA PARTE DEMANDANTE**

### **2.5.1 Infracción de normas en que debía fundarse por interpretación errónea de la norma, y falsa motivación**

Por efectos metodológicos y afinidad temática, el Juzgado abalizará de manera conjunta los referidos cargos de la demanda.

Expone la parte actora que, la Superintendencia de Industria y Comercio malinterpretó las normas presuntamente incumplidas, valorándolas de manera aislada con los hechos fundamento de la actuación, dado que estas, no contemplan que la información disponible a los usuarios deba estar en medio impreso, pues por el contrario, esta puede encontrarse en medios o dispositivos tecnológicos, como en efecto ocurrió en el presente caso.

Señala que lo dispuesto en el artículo 11 de la resolución CRC 3066 de 2009, fue corroborado por el ente de control, y así lo dispuesto en el Acta de Visita e Inspección, pues pudo constatar que la empresa contaba con una cartelera contentiva de la información relativa a las normas endilgadas como incumplidas.

En ese sentido, considera que la SIC impuso un deber que las normas no consagran, y por tanto, no existió la supuesta infracción.

---

<sup>19</sup> Folios 82 a 99, Cuaderno 1 y 390 a 398, Cuaderno 2.

<sup>20</sup> Folio 100, Cuaderno 1 y 389, Cuaderno 2.

<sup>21</sup> Folio 101, Cuaderno 1.

Sostiene que el fundamento fáctico, jurídico y probatorio de los actos administrativos demandados carecen de sustento pues de los documentos obrantes no se establece transgresión alguna demostrada en contra de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

### 2.5.1.1 Análisis del Juzgado.

Por efectos metodológicos y afinidad temática, el Juzgado analizará conjuntamente dichos cargos de la demanda.

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 por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. con lo establecido en los literales g), h), i), m), n), o) y p) del numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, **en concordancia con lo establecido en el literal c) del numeral 1.1.1.1 del Título III de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

Así, para desatar los cargos propuestos en cuanto a la supuesta interpretación errónea y falsa motivación, es necesario traer a colación el contenido de las normas que fundamentaron los actos administrativos aquí acusados, así:

- Resolución CRC 3066 de 2011 (vigente para la época de los hechos)

**"ARTÍCULO 11. DEBER DE INFORMACIÓN.** *Los proveedores de servicios de comunicaciones, desde el momento en que ofrecen la prestación de sus servicios, durante la celebración de los contratos y en todo momento durante la ejecución de los mismos, deben suministrar al usuario información clara, transparente, necesaria, veraz, anterior, simultánea y de todas maneras oportuna, suficiente y comprobable, precisa, cierta, completa y gratuita, que no induzca error **para que los usuarios tomen decisiones informadas, respecto del servicio ofrecido o prestado.***

*En cuanto a la gratuidad en el suministro de información que se ha mencionado, está admite únicamente las excepciones previstas en la presente resolución.*

*En consecuencia, los proveedores deben como mínimo cumplir con las siguientes reglas:*

*(...)*

*11.8. Mantener disponible información en relación con los siguientes aspectos:*

- a) Régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones.*
- b) Dirección y teléfono de las oficinas físicas de atención al usuario.*
- c) Número de la línea gratuita de atención al usuario.*
- d) Dirección de la página Web del proveedor y el nombre y dirección de la red social del proveedor.*
- e) Procedimiento y trámite de peticiones, quejas y recursos.*

- f) Alternativas de celebración del contrato.
- g) Tarifas vigentes, incluidas las de todos y cada uno de los planes ofrecidos que también se encuentren vigentes.
- h) Condiciones y restricciones de todas las promociones y ofertas vigentes.
- i) Modelos de todos y cada uno de los contratos correspondientes a los servicios y planes ofrecidos que se encuentren vigentes.
- j) Dirección, teléfono, correo electrónico y página de Web de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- k) Indicadores de atención al usuario de los que trata el artículo 53 de la presente resolución.
- l) Nivel de calidad ofrecido.
- m) Condiciones y restricciones respecto del derecho que tiene el usuario para portar su número.
- n) Áreas de cobertura de los servicios que presta el proveedor, utilizando para ello mapas interactivos en la página Web del proveedor.
- o) Procedimiento de activación y desactivación de los servicios de roaming internacional y tarifas para la prestación de los mismos, cuando éstos sean ofrecidos por el proveedor.**
- p) Servicios suplementarios y adicionales que ofrece el proveedor de servicios de comunicaciones, con las tarifas correspondientes.

La anterior información debe estar permanentemente publicada y actualizada en la página Web del proveedor.

**Así mismo, el listado de la información antes señalada, debe estar disponible en un lugar visible en cada una de las oficinas de atención al usuario, para que en caso de que el usuario requiera el detalle de la información, cualquiera de los representantes del proveedor la suministre para su consulta de manera inmediata.**

**Para tal efecto, el proveedor deberá indicarle al usuario lo siguiente: "Señor usuario, para conocer el listado de toda la información que usted puede consultar con nosotros, le sugerimos dirigirse a (...) o ingresar a través de la página Web".**

- Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, modificada mediante Circular Externa No. 014 del 29 de junio de 2012, publicada en el Diario Oficial N° 48.487 de julio 10 de 2012 (vigente para la época de los hechos)

#### "1.1.1.1 Información disponible

En cada oficina física de atención al usuario de que trata el artículo 44 del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de los Comunicaciones (en adelante RPU) se debe cumplir lo siguiente:

(...)

b) **Tener una cartelera (mínimo de 50 x 40 cm) ubicada en un lugar visible de las oficinas físicas con el listado de la información señalada en los**

*literales a, b, c, d, e, f, i, j, m y o del numeral 11.8 del artículo 11 del RPU. Para los literales g, h, k, l, n y p del numeral 11.8 del artículo 11 del RPU, la información se deberá divulgar de acuerdo a los mecanismos que para ello tenga previsto el proveedor de servicios de comunicaciones siempre y cuando se garantice su publicidad y el fácil acceso por parte de los usuarios.*

*c) Para efectos de consulta por parte de los usuarios, de manera inmediata la información de que trata el numeral 11.8 del artículo 11 del RPU, está (sic) debe estar disponible en cada oficina en un documento físico impreso, como en la página Web del proveedor de servicios de comunicaciones.*

*(...)" (Resalta el Despacho)*

De lo anterior se advierte que, haciendo una interpretación armónica y 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, **cuando el proveedor de servicios de telecomunicaciones omite el deber de información en la forma y términos dispuestos reglamentariamente**, entre ellos, cuando **el listado completo de información a que se refiere los literales a) a p) del numeral 11.8 del artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, no se encuentra disponible para los usuarios en cualquiera de las siguientes modalidades: i) a través de medios tecnológicos en la página web del prestador, y ii) a través de medio físico en cada una de sus oficinas de atención al usuario en, a) una cartelera dispuesta de manera visible, así como b) en documento impreso que pueda ser entregado cada vez que alguno de los consumidores lo requiera.**

En este sentido, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. se encontraba obligada a disponer de un documento físico impreso contentivo no sólo de la información relacionada en los literales a) a f), j) y k), de la citada norma, como en efecto tenía, sino también aquella referente a los literales g), h), l), m), n), o) y p) ídem; no obstante, como se relacionó en los hechos probados, en visita realizada por la Superintendencia de Industria y Comercio a la oficina de atención al usuario ubicada en la ciudad de El Yopal – Casanare, el día 28 de enero de 2016, se pudo constatar que, pese a que el proveedor contaba con el mencionado documento impreso, este carecía de la totalidad de la información que debía contener.

Conforme a lo anterior, este Juzgado estima que, contrario a lo expuesto por la demandante, la Superintendencia de Industria y Comercio no efectuó una interpretación errónea de las normas, ni tampoco las valoró de manera aislada, pues estas sí contemplan de manera específica que la información disponible a los usuarios debe estar en medio impreso. Así, resultan irrelevantes las consideraciones relacionadas con que Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., se encontraba cumpliendo con el deber de publicar la información tanto en una cartelera ubicada en el centro de atención al usuario, como en la página web; pues de conformidad con las normas transcritas, en especial, lo señalado en el literal c) del artículo 1.1.1.1 de la Circular Única de la SIC, vigente para la época de los hechos, además, debía tener disponible para los usuarios el medio físico impreso donde se pudiera consultar la totalidad de la información a que se refería el artículo 11 de la Resolución CRC 3066 de 2011, numeral 11.8.

En ese sentido, no fue la demandada quien de manera arbitraria impuso dicho deber al proveedor de servicios, sino que el mismo se encontraba previamente determinado por el ente Regulador, y reglamentado por la entidad de Inspección, Vigilancia y Control, a través de un acto administrativo que gozaba de presunción de legalidad y por tanto, contaba con plena fuerza vinculante.

Además, no se puede perder de vista que una de las consideraciones que tuvo en cuenta el Ente Regulador de Comunicaciones al expedir la referida Resolución 3066 de 2011, fue el fortalecimiento de los deberes de información por parte del proveedor frente al usuario con el fin de garantizar el uso efectivo de sus derechos:

*"Que en consonancia con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2º, el artículo 7º y el Título VI de la Ley 1341 de 2009, el contexto legal vigente establece el marco normativo de protección al usuario de servicios de comunicaciones, el cual consagra la protección de los derechos de los usuarios como principio orientador y criterio de interpretación de la Ley, así como algunas disposiciones que consagran derechos y obligaciones de dichos usuarios. No obstante, el legislador fue claro en señalar que a esta Comisión corresponde la función de expedir la regulación que maximice el bienestar social de los usuarios de los servicios de comunicaciones y, además, que el régimen jurídico de protección al usuario de los mencionados servicios será el dispuesto por la CRC, de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 22 y el artículo 53 de la Ley 1341 mencionada, respectivamente, destacándose la relación de complementariedad existente con el régimen general de protección al consumidor que se desprende de lo dispuesto en el artículo 53 citado.*

*Que en el marco legal vigente, el usuario y la protección de sus derechos tienen un papel preponderante en el desarrollo del sector, lo cual puede evidenciarse no sólo en la inclusión de los principios antes indicados, sino en la fuerza que se le confiere a éstos desde el objeto de la Ley y a lo largo de la misma, quedando claro que la intervención del Estado debe garantizar la protección de los derechos de los usuarios, y velar por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios en un entorno de libre y leal competencia.*

*(...)*

*Que de manera adicional al estudio internacional mencionado, la CRC procedió a una revisión del marco normativo colombiano que conlleva a los análisis y conclusiones que constan en el Documento Soporte en mención, y respecto de los cuales se identificaron los siguientes pilares que conllevan a la construcción del presente acto administrativo: i) Marco general de derechos de los usuarios previstos en el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009; ii) Masificación del acceso y uso de las TIC para el efectivo ejercicio de los derechos de los usuarios; iii) Fortalecimiento de todos los deberes de información por parte del proveedor frente al usuario; iv) Primacía de la favorabilidad del usuario; v) Protección de los datos personales de los usuarios, vi) Prestación de los servicios en forma continua y eficiente, de acuerdo con las condiciones de calidad previstas en la regulación; y vii) Protección del medio ambiente con el uso de las TIC.*

*Que bajo el contexto de una Sociedad de la Información y el marco legal de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dispuesto en la Ley 1341 de 2009, la Comisión considera de suma importancia hacer del*

régimen de protección de los derechos de los usuarios una verdadera herramienta en manos de la ciudadanía. En esa medida, como condición para favorecer el acceso a las TIC y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de los proveedores de servicios de comunicaciones, se estima de gran importancia facilitar al usuario tanto el acceso al conocimiento de la información de su interés y el ejercicio de sus derechos, como la efectiva y ágil protección de los mismos." (Subraya fuera de texto)

De lo anterior, se concluye la importancia y fortalecimiento del derecho – principio de información en favor del usuario, que debe ser asegurado en debida forma por los proveedores de servicios de Telecomunicaciones, pues es a partir de este que se puede lograr la materialización de otras garantías establecidas en el correspondiente Régimen de Protección a los Usuarios.

Así mismo, no se puede perder de vista que el artículo 2 ídem, consagra que "toda duda en la interpretación o aplicación de las normas y de las cláusulas del contrato celebrado entre el proveedor de servicios de comunicaciones y el usuario, será decidida a favor de este último, de manera que prevalezcan sus derechos", por tanto, si en gracia de discusión llegare a existir alguna duda en la interpretación de las mencionadas normas, ésta deberá siempre ser resuelta en favor del usuario y por tanto, se reitera la obligación que le asistía a la demandante de cumplir con la obligación de tener disponible para los usuarios en documento físico impreso la totalidad de la información de que trata el artículo 11.8 de la Resolución CRC 3066 de 2011, y no solamente tenerla disponible en la página web y en una cartelera física en sus oficinas de atención al cliente, pues por ejemplo, si se trata de un usuario o posible consumidor que no cuenta con acceso a internet o a equipos de cómputo o similares, la única opción que tendría para consultar la información que requiere o le interesa, sería acudir a una oficina física para verificar el contenido de la cartelera que el proveedor tenga para tal fin, lo cual claramente resulta desfavorable para este, pues si contara con un documento físico impreso que pudiera llevar consigo, esta sería la forma más eficaz de tener disponible cada vez lo requiera, dicha información.

Así las cosas, entendiendo que la falsa motivación hace referencia a la falta de veracidad del sustento fáctico del mismo, es decir, cuando no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho y/o de derecho que sustentan la decisión y la realidad jurídica del asunto y teniendo claro que la demandante, en atención a su calidad de prestador de servicios de telecomunicaciones, le asistía la obligación de ejercer sus actividades dentro del marco de protección a sus usuarios, y por ende emitir un documento físico con la información que la normatividad ha dispuesto como relevante para el adecuado ejercicio de sus derechos; y que los actos administrativos aquí demandados fueron correspondientes con dicha infracción, para esta primera instancia no existió falsa motivación ni infracción a las normas en que debía fundarse por errónea interpretación, pues no se encontró desvirtuada la presunción de legalidad de los mismos, y sin que se hubiere allegado material probatorio idóneo tendiente a desvirtuar la responsabilidad de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

En atención a los argumentos expuestos, los cargos planteados no prosperan.

## **5.2.2 Desconocimiento del derecho de defensa y debido proceso - Ausencia de aplicación del principio de favorabilidad**

Refiere la demandante que las normas imputadas en las resoluciones acusadas, fueron expresamente derogadas a partir del 01 de enero de 2018 en virtud a lo dispuesto en el artículo 12 de la Resolución 5111 de 2017, y por tanto, considera que se debió dar aplicación al principio de favorabilidad pues el actual régimen de protección a los usuarios no contempla la infracción presuntamente cometida. En ese sentido, alega que las normas que fundamentaron los actos administrativos demandados resultan más gravosas que lo dispuesto en el régimen vigente.

### **5.2.2.1. Análisis del Juzgado**

En relación con la aplicación de los principios que rigen el derecho punitivo, no se debe olvidar que en materia sancionatoria, estos no se pueden trasladar en la misma forma y dimensión a cómo operan en el derecho penal, en particular, tratándose del régimen de protección a usuarios de servicios públicos, por la naturaleza de los derechos involucrados y por qué los prestadores son persona jurídicas. En ese sentido, debe observarse que la finalidad de los procedimientos sancionatorios de la Administración en estos temas, es establecer si ese prestador, tenía la obligación de atender determinados postulados normativos o en otras palabras si estaba en la capacidad jurídica de infringir las normas que le son exigibles.

Así mismo, cabe señalar que tratándose de procedimiento administrativo sancionatorio, el artículo 3 del CPACA refiere la aplicación de, entre otras, la garantía al debido proceso, concepto dentro del cual por vía de interpretación jurisprudencial se ha establecido el principio de favorabilidad; sin embargo, conforme a lo antes expuesto, este principio al ser trasladado del derecho penal debe aplicarse con los matices propios de cada asunto, y en ese sentido, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, han aceptado de manera reiterada la aplicación de este principio concretamente tratándose de procesos sancionatorios administrativos de carácter disciplinario, cambiario, aduanero y tributario, bajo el supuesto que, este se manifiesta en la retroactividad de la ley posterior y en la ultractividad de la ley anterior en caso de resultar más favorables al procesado o condenado pues así se desprende del artículo 29 de la Constitución Política.

Así por ejemplo, la sentencias citadas por la demandante (T-1087 de 2005), se refiere a un tema de aplicación de normas disciplinarias de las fuerzas militares; (C-229 de 2001), se trata de normas cambiarias; (C-692 de 2008), se trata de normas de derecho disciplinario; (CE, Sección Cuarta, Rad. Interno 20970, 09 de marzo de 2017), se refiere a un asunto tributario; y (CE, Sección Cuarta, Rad. Interno 15392, 03 de diciembre de 2009), se concreta al derecho administrativo cambiario.

En ese sentido, si bien Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. también hizo referencia a la sentencia proferida por el Consejo de estado, Sección Primera del 23 de enero de 2014, Radiación 25000-23-24-000-2002-00176-01, en la cual dicha corporación aceptó la aplicación del principio de favorabilidad respecto de una actuación adelantada por la Superintendencia Nacional de Salud,

donde impuso una sanción pecuniaria a un prestadores del servicio de salud, esta se dio respecto a la norma posterior que resultaba más beneficiosa pero en relación a la tasación de multa; posición jurisprudencial que además, no constituye precedente vinculante pues no sólo se aparta del problema jurídico que aquí se suscita en la medida que las normas respecto de las cuales recae el litigio no son relativas a la tasación de la sanción, sino por el contrario a la derogatoria de las normas que contienen la infracción, y porque en todo caso, en asuntos como el acá nos ocupa no existe línea jurisprudencial definida o sentencia de unificación que permita la aplicación del referido principio en la forma como pretende la demandante.

Así las cosas, en los términos expuestos en párrafos anteriores, dada la naturaleza y finalidad del procedimiento administrativo que aquí se cuestiona, el principio de favorabilidad que si bien debe regir toda clase de actuaciones administrativas, debe entenderse bajo los matices propios de cada juicio, en este caso, para dar cumplimiento al mandato constitucional al debido proceso y aplicación al principio de favorabilidad, basta con que en el momento de definir administrativamente las sanciones procedentes respecto de los correspondientes infractores de las normas sobre Protección a los Derechos de los Usuarios de Servicios Públicos – Telecomunicaciones -, se de aplicación a las disposiciones de las normas vigentes al momento de los hechos que resultan más favorables para ellos, o, sólo cuando se trate de una norma más beneficiosa en cuanto a la tasación o valor de la sanción, se aplique esta última aun cuando sea posterior; situación que no se encuadra a los presupuestos fácticos y jurídicos aquí debatidos; pues en criterio de este Juzgado, aceptar la exoneración de responsabilidad como pretende la parte actora, conllevaría no sólo un desgaste injustificado de recursos de la administración y ausencia de seguridad jurídica, sino además el desconocimiento de derechos claramente reconocidos en su momento en favor de los consumidores.

Bajo estos parámetros, se tiene que la Resolución CRC 5111 de 2017, modificó el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, ésta última que mantenía incólume la obligación de información del proveedor de servicios en los términos de la Resolución CRC 3066 de 2011, en los siguientes términos: "2.1.1.2.4. Información. El usuario tiene derecho a recibir información clara, cierta, completa, oportuna y gratuita, para que pueda tomar decisiones conociendo las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado. El usuario decidirá si quiere recibir la información correspondiente al servicio que le es prestado, a través de medio físico o electrónico. Mientras este no elija, la misma será enviada a través de correo electrónico, si el operador cuenta con esta información del usuario; en caso contrario será enviada a través de medio físico".

Así mismo, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio fue modificada<sup>22</sup>, así: "1.2.1. Información disponible al usuario 1.2.1.1. Oficinas físicas de atención al usuario. En cada oficina física de atención al usuario de que trata el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones (en adelante RPU), los operadores deben cumplir con los siguientes requerimientos: (...) b) Información a disposición. Para efectos de consulta inmediata y permanente por parte de los usuarios, la siguiente información, que según lo establecido por el RPU debe

---

<sup>22</sup> Circular Externa No. 06 del 17 de noviembre de 2017. Publicada en el Diario Oficial No. 50424 del 21 de noviembre de 2017. Mediante la cual se modifica los Capítulos Primero, Tercero y elimina el Capítulo Cuarto del Título III de la Circular Única.

ser proporcionada por los operadores, **debe estar disponible en cada oficina física de atención al usuario, en un número de documentos físicos impresos y/o dispositivos tecnológicos (tabletas, pc, etc.) ubicados en lugares visibles y de fácil acceso al público, que permita atender la demanda de los usuarios, de acuerdo a los niveles de tráfico de usuarios establecidos por los operadores para cada una de sus oficinas físicas de atención:** 1. Devolución de equipos terminales en desuso, indicando los respectivos lugares, fechas y horarios de entrega. 2. Información relativa a la solicitud de servicios a través de SMS, incluyendo tarifa del SMS de solicitud del servicio y la tarifa del servicio; las condiciones del mismo; y el responsable de su prestación. 3. Condiciones de vigencia de las recargas. 4. **Condiciones aplicables a la activación de servicios de roaming internacional, así como las tarifas que aplican para dichos servicios, en pesos colombianos con todos los impuestos incluidos, indicando la unidad de medida utilizada para el cálculo del cobro.** 5. Ubicación geográfica de la totalidad de las oficinas físicas de atención con que cuenta el proveedor de servicios de comunicaciones. 6. Versiones actualizadas del formato de contrato único de prestación de servicios móviles y del formato de condiciones generales para la prestación de servicios móviles en modalidad prepago, junto con todos sus anexos. 7. Procedimiento para la presentación, recepción, atención, trámite y respuesta de peticiones, quejas/reclamos y recursos, así como mecanismos habilitados para la presentación de las PQR s."

De la lectura de las citadas disposiciones, el Despacho observa que en todo caso, **la mencionada obligación de información a cargo del proveedor de servicios no fue derogada**, como erradamente sostiene la demandante, por el contrario, la mantuvo vigente pero con algunas modificaciones en cuanto a la forma y contenido de la misma. De esta manera, aun así, **continuó siendo exigible, por ejemplo, la disponibilidad en cada oficina física de atención al usuario, de documentos físicos impresos con las condiciones aplicables a la activación de servicios de roaming internacional, así como las tarifas que aplican para dichos servicios, en especial, respecto a los usuarios que no cuentan con accesibilidad a medios tecnológicos;** obligación esta que concuerda con lo establecido en el literal o) del artículo 11.8 de la Resolución CRC 3066 de 2011, y que se encontró incumplida en su momento.

Así las cosas, no sólo al 28 de enero de 2016, fecha en que ocurrieron los hechos objeto de la sanción, existía la obligación de Colombia Telecomunicaciones de mantener disponible la información contenida en el artículo 11, numeral 11.8 de la Resolución CRC 3066 de 2011, en la forma prevista en el artículo 1.1.1.1 de la Circular Única de la SIC, sino que además, la norma que alega la demandante como favorable, no eliminó en su integridad la obligación endilgada como incumplida en los actos demandados, y por tanto, sin perjuicio a lo ya conceptuado sobre la improcedencia del principio de favorabilidad en la forma aludida por la parte actora, en todo caso, no se evidencia la referida norma más beneficiosa.

Por lo anterior, el cargo propuesto no prospera.

### **5.2.3 Transgresión al debido proceso y derecho de defensa: Irregularidades en la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia de Industria Comercio e Indebido ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración – principio de proporcionalidad**

Por tener relación y compartir argumentos en su planteamiento, el Despacho analizará de manera conjunta los señalados cargos de la demanda.

Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. considera que la Superintendencia de Industria y Comercio desconoció las funciones conferidas en cuanto a la tipicidad y proporcionalidad con que debió imponer la sanción que se demanda, pues en los actos administrativos no indicó la totalidad de los criterios contenidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, y solo se refirió sin sustento alguno, a la gravedad de la falta y reincidencia en la comisión de los hechos.

Manifiesta que ante la ausencia de análisis frente al daño producido, el resultado de los actos administrativos habría sido distinto, pues se habría encontrado que no se encuentra acreditada la certidumbre del daño y por tanto, no existen perjuicios causados a los intereses jurídicos protegidos, lo cual conllevaría una tasación diferente de la multa.

Señala que el comportamiento de la Superintendencia demandada desdibuja el cabal ejercicio de la potestad sancionadora, pues vulneró lo preceptuado en el artículo 44 del CPACA al ejercer su poder discrecional sin tener en cuenta ninguno de los límites que las disposiciones legales le fijaron, así como contrariando la razonabilidad por cuanto la sanción no responde a un finalidad concreta. Así, considera que la sanción se impuso por un hecho inexistente y que no representó daño alguno para los usuarios.

### 5.2.3.1 Análisis del Juzgado

Para abordar los cargos propuestos, en primer lugar se debe enunciar en qué consisten los principios de legalidad y tipicidad. Al Respecto el Consejo de Estado<sup>23</sup> ha señalado lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, en cuando al principio de legalidad, la Constitución Política colombiana, en su artículo 29, inciso 2º expresa:*

*«Artículo 29. (...) Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. »*

*Es decir que, de acuerdo con la Carta, no puede existir una sanción en la medida en que no exista una conducta que establezca la legalidad o ilegalidad de la actuación realizada.*

*(...)*

*Es así cómo, se evidencia que para que una conducta pueda acarrear una consecuencia, ya sea multa o sanción, debe existir una exigencia de que la conducta por la cual se está imponiendo dicha consecuencia, existiere al momento de su realización.*

*En cuanto a la tipicidad de la conducta, esta ha sido definida como:*

*«(...) el principio de tipicidad se concreta a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto - la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción - y de la sanción - la consecuencia jurídica que debe*

---

<sup>23</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 11 de mayo de 2017, Radicación número: 08001-23-31-000-2003-00871-02(4798-14)

seguir a la infracción del precepto y busca que la descripción que haga el legislador sea de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables, evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, pueda ser subjetiva o arbitraria.»<sup>24</sup>

Más recientemente se ha manifestado el Tribunal Constitucional sobre el principio de tipicidad, en el sentido que éste es:

«“(…) la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.»<sup>25</sup>” (Resalta el Despacho)

Así las cosas, el principio de legalidad hace referencia a la exigencia que la conducta que se investiga y por la cual se sanciona, debe previamente existir en una norma que establezca la legalidad o no de la misma, así como la consecuencia jurídica de estas (sanción); y la tipicidad, a la descripción completa, clara e inequívoca del acto hecho u omisión de la conducta reprochada por el ordenamiento jurídico.

Dilucidado lo anterior, es necesario establecer en primer lugar el contenido de los artículos 64 y 65 de la ley 1341 de 2009:

**“ARTÍCULO 64. INFRACCIONES.** Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes: (...)

12. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones. (...)”

**ARTÍCULO 65. SANCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

1. Amonestación.
2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.
3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.
4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.
5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.” (Subraya el Despacho)

---

<sup>24</sup> Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>25</sup> Cf. *Ibidem*

Así las cosas, la ley claramente dispone que la persona natural o jurídica que cometa cualquiera de las transgresiones del artículo 64 ídem, así como cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o regulatorias en materia de telecomunicaciones (como en este caso constituyen las disposiciones del artículo 11 de la resolución CRC 3066 de 2011 y del artículo 1.1.1.1 de la Circular Única de la SIC), será acreedor, entre otras, de la imposición de multa hasta por el equivalente a 15.000 SMLMV, cuando se trate de personas jurídicas, como ocurre en el *sub judice*.

Así entonces, el artículo 66 de la misma norma, vigente para el momento, establecía:

*“Artículo 66. Criterios para la definición de las sanciones. Para definir las sanciones aplicables se deberá tener en cuenta:*

- 1. La gravedad de la falta.*
- 2. Daño producido.*
- 3. Reincidencia en la comisión de los hechos.*
- 4. La proporcionalidad entre la falta y la sanción.*

*En todo caso, el acto administrativo que imponga una sanción deberá incluir la valoración de los criterios antes anotados.” (Subraya el Juzgado)*

Ahora bien, como la acusación se refiere a que en el acto sancionatorio no se valoraron la totalidad de los criterios señalados en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, para imponer la sanción, el Juzgado precisa que la norma en comento no establece que para imponer una sanción se deba aplicar la totalidad de los criterios allí enunciados, sino que estos se constituyen en el marco de valoración que deberá realizar la entidad competente al momento de imponerlas, por ello se procede a analizar el fundamento de los actos acusados respecto a éste punto.

Así, la Superintendencia de Industria y Comercio en el acto sancionatorio, dispuso que la sanción pecuniaria se tasaba en la suma de \$46.874.520, equivalente a 60 SMLMV, dado la naturaleza de la infracción y, en particular la gravedad del hecho constitutivo de transgresión a los derechos de los usuarios del servicio de comunicaciones; en atención a los extremos máximos y mínimos de la norma.

En ese sentido, la entidad expresó que una vez evaluada la conducta objeto de reproche al proveedor, esta generó un daño directo a los usuarios, al impedir el efectivo ejercicio de sus derechos como consumidores, en la medida que no atendió integralmente las disposiciones relativas al derecho que le asiste a los usuarios, a recibir de su prestador de servicio información clara, veraz, suficiente, precisa, completa, oportuna y gratuita, acerca de las características del servicio ofrecido y sus condiciones de prestación, elementos necesarios para tomar la decisión de contratar o no servicios con dicho proveedor.

Así las cosas, encuentra el Despacho que **la demandada fundamentó su decisión de manera acorde con el ordenamiento jurídico, sin que se evidencie**

**una indebida tipificación por inobservancia de los criterios legales establecidos para definir la sanción ni tampoco, el desconocimiento de la proporcionalidad, ya que ésta valoró la conducta atendiendo la gravedad de la falta, la importancia de los derechos afectados y su adecuación a los límites permitidos en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.**

Ahora bien, en cuanto a la proporción y monto de la sanción pecuniaria impuesta a la accionante, es necesario recordar que uno de los elementos fundamentales del Régimen de Protección de los Derechos de los usuarios de Telecomunicaciones que contenía la Resolución CRC 3066 de 2011, es el derecho de los usuarios a recibir información oportuna, acorde y real; por lo tanto, **si el proveedor incumple sus deberes legales en esta materia limita el pleno ejercicio de sus demás derechos, pues este carecería del conocimiento suficiente frente a los servicios contratados, lo cual puede generar una grave situación de desigualdad, frente a quien ostenta una posición dominante en la relación contractual (prestador del servicio).**

Además, no se puede perder de vista que la Superintendencia contaba con discrecionalidad en cuanto a la fijación del monto de la sanción, para lo cual se trae a colación lo dispuesto por el Consejo de Estado en un tema similar al que nos ocupa, respecto de una sanción impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio, donde al estudiar el cargo sobre la multa impuesta, 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>26</sup> (Negritas y subraya del Juzgado).

En consecuencia, el Juzgado estima 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 y la importancia de los derechos afectados (proporcionalidad propiamente dicha); por tanto el cargo no prospera.

## **2.6 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, 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 demanda, se condenará en costas a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera – Consejera Ponente María Claudia Rojas Lasso, sentencia del 28 de enero de 2020, Ref. 2001-00364-01.

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, dado que las pretensiones de la demanda tiene un contenido pecuniario, el Despacho fijará por dicho concepto la suma de \$2.343.726, equivalente al 5% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16 – 10554 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. Así mismo, porque el Despacho advierte una gestión diligente de la apoderada de la parte demandada quien asistió a las audiencias realizadas, presentó contestación a la demanda y alegatos de conclusión y se mostró presta a colaborar con el recaudo probatorio; pero también teniendo en cuenta la duración del proceso (más de dos años).

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:**

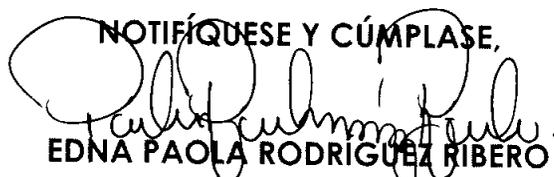
**PRIMERO:** **Negar** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

**SEGUNDO. Condenar en costas** a la parte 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, liquidense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Así mismo, fijar la suma de \$2.343.726, equivalente al 5% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**TERCERO.** Teniendo en cuenta que los alegatos de conclusión de la parte actora fueron presentados por el apoderado principal, abogado Andrés Trujillo Maza, en los términos del inciso final del artículo 75 del CGP, **se tiene por revocado el poder de sustitución** conferido a la abogada Sara Remolina Amórtegui.

**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

