



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 20 de abril de 2023

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2019 – 00170 – 00  
**Demandante:** Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.  
– ETB S.A. E.S.P.  
**Demandada:** Superintendencia de Industria y Comercio  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Asunto:** Sentencia anticipada

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179, 182A y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

## I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

### 1. DEMANDA

#### 1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“1. Que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.*

- *Resolución No. 22050 del 02 de abril de 2018 por la cual se impuso una sanción administrativa pecuniaria por la suma de SETENTA Y OCHO MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS PESOS (\$78.124.200), equivalentes a CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
  - *Resolución No. 42688 del 19 de junio de 2018, por la cual se resuelve recurso de reposición y se concede el de apelación, confirmando la resolución No. 22050 del 02 de abril de 2018.*
  - *Resolución No. 4950 del 28 de febrero de 2019, por el cual se resuelve el recurso de apelación confirmando la resolución 22050 del 02 de mayo de 2018*
2. *Que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi representada declarando que no hay lugar a la sanción pecuniaria contenida en el Artículo Primero de la parte resolutive de la Resolución No. 22050 del 02 de mayo de 2018, que resolvió:*

*“ARTÍCULO PRIMERO: Imponer a la sociedad EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP, identificada con Nit. 899.999.115, una sanción pecuniaria en favor de la Nación por la suma de SETENTA Y OCHO MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MOL DOSCIENTOS PESOS (\$78.124.200), equivalente a CIENC (100) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES, (...), ordenando la devolución a ETB S.A. E.S.P., del pago realizado de la mencionada sanción debidamente indexado.”<sup>1</sup> (sic)*

#### 1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la empresa demandante argumentó, que los actos administrativos fueron expedidos con infracción a las normas en que debían fundarse, con desconocimiento de lo establecido en el artículo 18 del C.P.A.C.A., al emitir un acto sancionatorio sin tener en cuenta el desistimiento presentado por la señora Albilia de Jesús Martínez Beltrán, como titular de la línea telefónica Nro.

---

<sup>1</sup> Págs. 2 archivo “02Demanda”

6856287, respecto de la queja que había presentado ante la Superintendencia de Industria y Comercio, por la falta de atención de unas reclamaciones presentadas los días 13 de abril y 15 de julio de 2015.

También argumentó que dicho desconocimiento del desistimiento de la queja, implicó la trasgresión al artículo 10 del C.P.A.C.A., sobre la aplicación del precedente y la confianza legítima, ya que en otros casos similares, la Superintendencia sí aceptó el desistimiento de la queja para cerrar la actuación administrativa, sin la expedición de un acto sancionador. Aseguró que, esta actividad de la administración vulneró la presunción de inocencia de la empresa demandante y por ende, su derecho al debido proceso.

La parte demandante considera que los actos demandados también están incurso en la causal de nulidad de falsa motivación, porque la Superintendencia impuso sanción en su contra sin respetar el principio de tipicidad, ya que la conducta desplegada por la empresa no está contemplada como una infracción en las normas que le imputó en la investigación administrativa.

Finalmente, la parte demandante indicó que la Superintendencia no respetó el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 para la definición de las sanciones, porque no analizó todos los criterios previstos allí para establecer la sanción que impondría a la demandante, así como tampoco habría respetado el principio de proporcionalidad de la sanción.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. Superintendencia de Industria y Comercio<sup>2</sup>**

La Superintendencia de Industria y Comercio contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, adujo que el procedimiento administrativo sancionatorio se llevó a cabo, para establecer si la empresa demandante había trasgredido el régimen de protección al usuario de telecomunicaciones, al no atender de manera oportuna, integral y efectiva, las quejas presentadas por la señora Albilía de Jesús Martínez Beltrán el 13 de abril y 15 de julio de 2015, incumpliendo la favorabilidad otorgada.

Adujo que dentro del proceso administrativo se garantizaron los derechos de defensa y debido proceso de la empresa demandante, pues en el pliego de cargos se determinaron las normas infringidas y ésta tuvo la oportunidad de presentar los descargos, recursos y solicitar las pruebas que consideró pertinentes.

Así mismo argumentó, que el desistimiento de la queja por parte de la usuaria no se convierte en una obligación para la Superintendencia, puesto que en el acto administrativo sancionatorio se expusieron las razones por las cuales se consideró la necesidad de continuar con la investigación en contra de la demandante, conforme a lo establecido por el artículo 18 del C.P.A.C.A. Adicionalmente explicó, que el desistimiento de la queja no se convierte en un eximente de responsabilidad.

Finalmente, en relación con el cargo de falsa motivación, la Superintendencia aseguró que los actos no están inmersos en dicha causal de nulidad, toda vez que se fundamentaron en las disposiciones relacionadas con el régimen de protección de derechos de los usuarios de telecomunicaciones, para lograr determinar que la empresa demandante sí había incurrido en una violación al mismo, porque no había atendido la favorabilidad concedida a la usuaria quejosa.

---

<sup>2</sup> Página 1 archivo "08Folios151A181"

De igual forma, alegó que la sanción impuesta estuvo fundamentada en los criterios establecidos por la Ley 1341 de 2009, sin que la misma exija que para ello se deban analizar todos, conforme a lo que también ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado, sumado a que la multa de 100 salarios impuesta en contra de la demandante se ajustó al límite de 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes previsto por el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.

## **2.2. Albilía de Jesús Martínez**

A pesar de haber sido debidamente notificada, la tercera con interés vinculada en este proceso no contestó la demanda.

## **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **3.1. Parte demandante<sup>3</sup>**

La apoderada de la parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

### **3.2. Superintendencia de Industria y Comercio<sup>4</sup>**

Reiteró las razones de defensa plasmadas en la contestación de la demanda.

### **3.3. Albilía de Jesús Martínez Beltrán**

No aportó alegatos de conclusión, a pesar de estar notificada.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. HECHOS PROBADOS**

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. El 13 de abril de 2015, la ETB expidió el acto administrativo Nro. CUN:4347-15-0001155715 por medio del cual le indicó a la señora Albilía de Jesús Martínez Beltrán que en atención a la queja presentada por el cobro de los servicios de televisión, internet y fibra óptica correspondientes a los periodos de febrero y marzo de 2015, los mismos habían sido descontados definitivamente de la facturación. También le describieron el servicio que tenía contratado por valor de \$114.700, que incluía 1 decodificador adicional por valor de \$14.700<sup>5</sup>.

1.2. El 15 de julio de 2015, la ETB expidió el acto administrativo Nro. CUN:4347-15-0002272758 por medio del cual le indicó a la señora Albilía de Jesús Martínez Beltrán que por error se generó un cobro bajo actividad comercial de la línea telefónica 6856287 a pesar de que la misma es de uso residencial, por lo que le sería descontado el valor de \$41.770 cobrado equivocadamente<sup>6</sup>.

1.3. El 25 de agosto de 2015, la señora Albilía de Jesús Martínez Beltrán presentó queja en contra de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ante la Superintendencia de Industria y Comercio, porque no se había realizado un cambio de facturación y plan, así como la falta de corrección de estrato en el cobro del servicio.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Archivo "15AlegatosConclusionDemandantePoder".

<sup>4</sup> Archivo "14AlegatosConclusionSIC".

<sup>5</sup> Págs. 9 archivo "07Folio146Cd".

<sup>6</sup> Págs. 10 archivo "07Folio146Cd".

<sup>7</sup> Págs. 7 archivo "07Folio146Cd".

1.4. Mediante la Resolución Nro. 73302 de 29 de septiembre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio, inició la investigación administrativa Nro. 15-200802 en contra de la ETB, por la trasgresión de los numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, respectivamente, así como los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10, y el artículo 39 de la Resolución CRC3066 de 2011.<sup>8</sup>

1.5. Mediante el oficio Nro. 15-200802-00004-0000 de 15 de octubre de 2015, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá describió el traslado de la imputación de cargos que le fue hecha por la Superintendencia de Industria y Comercio.<sup>9</sup>

1.6. Mediante el radicado Nro. 15-200802-00006-0000 de 23 de octubre de 2015, la señora Albilía de Jesús Martínez Beltrán presentó desistimiento de la queja presentada ante la Superintendencia en contra de ETB, teniendo en cuenta que le habrían sido realizados los ajustes correspondientes a su cuenta contrato.<sup>10</sup>

1.7. Por medio de Resolución Nro. 101850 de 28 de diciembre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio decretó la práctica de pruebas dentro de la investigación administrativa adelantada en contra de la ETB, ordenándole a esta que aportara los documentos que acreditaran los ajustes hechos en la cuenta contrato de la quejosa y el valor de los mismos.<sup>11</sup>

1.8. La ETB aportó los documentos solicitados por la Superintendencia, mediante el oficio Nro. 15-200802-00012-0000 de 19 de enero de 2016.<sup>12</sup>

1.9. Vencido el periodo probatorio, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución Nro. 22050 de 2 de abril de 2018, por medio de la cual sancionó a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá con multa de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por encontrar que incumplió lo establecido en los numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, respectivamente, así como en los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10, y el artículo 39 de la Resolución CRC3066 de 2011.<sup>13</sup>

1.10. Mediante el radicado Nro. 15-200802-00020-0000 de 24 de abril de 2018, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá presentó recursos de reposición y apelación en contra del acto administrativo sancionatorio<sup>14</sup>.

1.11. La Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución Nro. 42688 de 19 de junio de 2018, confirmando la decisión sancionatoria en contra de la empresa demandante<sup>15</sup>.

1.12. Mediante la Resolución Nro. 4950 de 28 de febrero de 2019, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, confirmando la sanción<sup>16</sup>.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 9 de junio de 2022<sup>17</sup>, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

<sup>8</sup> Págs. 21-24 archivo "07Folio146Cd".

<sup>9</sup> Págs. 25-27 archivo "07Folio146Cd".

<sup>10</sup> Págs. 79-82 archivo "07Folio146Cd".

<sup>11</sup> Págs. 89-91 archivo "07Folio146Cd".

<sup>12</sup> Págs. 92-115 archivo "07Folio146Cd".

<sup>13</sup> Págs. 116-127 archivo "07Folio146Cd".

<sup>14</sup> Págs. 128-146 archivo "07Folio146Cd".

<sup>15</sup> Págs. 187-205 archivo "07Folio146Cd".

<sup>16</sup> Págs. 221-237 archivo "07Folio146Cd".

<sup>17</sup> Archivo "12AutoCrreTrasladoAlegatos".

- ¿La Superintendencia de Industria y Comercio vulneró el debido proceso y los principios de legalidad, defensa, tipicidad y presunción de inocencia en la expedición de los actos administrativos demandados, por fundamentar la imposición de la sanción en contra de la E.T.B. S.A. E.S.P., por la trasgresión del numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 y artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011, que presuntamente no contemplan una conducta típica endilgable a la sociedad demandante?

- ¿Los actos acusados están inmersos en la causal de infracción a las normas en que debían fundarse, por: i) el presunto desconocimiento de los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A. y el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, al no aceptar la solicitud de desistimiento de la queja presentada por la usuaria dentro de la investigación sancionatoria adelantada en contra de la parte demandada; ii) una indebida graduación de la sanción impuesta a la E.T.B. S.A. E.S.P.; y, iii) el presunto desconocimiento al principio de proporcionalidad de la sanción en virtud de lo establecido en el artículo 44 del C.P.A.C.A.?

### **3. Del debido proceso, la aplicación del principio de tipicidad y el desistimiento de las peticiones, en procesos administrativos sancionatorios.**

Teniendo en cuenta que el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República la función de vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos, en el caso de los servicios de telecomunicaciones el inciso 2º del artículo 40 del Decreto 1130 de 1999 y los numerales 32 a 36 del artículo 1º del Decreto 4886 de 2011, delegaron tal obligación en la Superintendencia de Industria y Comercio, como una función de policía administrativa

Esto por cuanto, a través de esta función, es posible activar el aparato coercitivo del Estado e imponer sanciones a los infractores del régimen de protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Se tiene entonces, que la finalidad de la función de policía administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con los usuarios de servicios de telecomunicaciones consiste en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del régimen de protección a los usuarios y la garantía de los derechos que les son propios y que se encuentran contemplados en la Ley 1341 de 2009 y la Resolución Nro. CRC 3066 de 2011 a través de la imposición de sanciones.

En ese orden, el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, dispuso el procedimiento general para la determinación de la existencia o no de infracciones a las normas de protección a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 67. PROCEDIMIENTO GENERAL. Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:*

**1. La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.**

*2. La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.*

3. Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.

4. Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.

5. Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.” (Negritas fuera de texto).

Ahora bien, teniendo en cuenta que, en el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio, el inicio de las investigaciones puede estar precedido de una solicitud de parte, es preciso hacer mención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, sobre el desistimiento de las peticiones por parte de los particulares, al disponer:

**“ARTÍCULO 18. DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PETICIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.”** (Negritas fuera de texto)

Para el caso del régimen de protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, es preciso articular el presupuesto del artículo 18 que refiere la facultad de las autoridades administrativas de continuar con las actuaciones que fueron iniciadas a solicitud de parte, caso para el cual deberá motivar la decisión de hacerlo, siempre que se ajuste al interés público.

Concluye el Despacho a primera vista, que la defensa del régimen de protección de usuarios de servicios de telecomunicaciones ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio es un argumento válido para continuar con los procedimientos administrativos derivados de quejas presentadas por estos.

Lo anterior, ha sido planteado también por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 25 de agosto de 2017 dentro del radicado 11001-33-34-002-2015-00197-01, con ponencia del Magistrado Óscar Armando Dimaté Cárdenas, así:

**“Por lo tanto, considera la Sala que a pesar de que el usuario hubiera desistido de la solicitud, se evidenció que, la entidad contaba con la posibilidad de continuar con la investigación sancionatoria, de conformidad con lo establecido por el artículo 18 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), el cual establece que: Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.**

Lo anterior, en relación con la aplicación del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia<sup>18</sup>, que establece la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, como un fin esencial del Estado, **por lo que,**

---

<sup>18</sup> ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

***independientemente del malestar que se genere por parte del usuario, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en defensa del interés público, le corresponde el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control sobre toda actividad que genere vulneraciones a los derechos de los consumidores y usuarios.***” (Negrillas fuera de texto)

#### **4. De las peticiones presentadas por los usuarios de servicios de telecomunicaciones y su régimen de protección.**

El artículo 53 de la Ley 1341 de 20099, establece el régimen jurídico de protección al usuario respecto de los servicios de comunicaciones, así:

**“ARTÍCULO 53. RÉGIMEN JURÍDICO.** *El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella.*

*En todo caso, es de la esencia de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones el derecho del usuario a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, y a que estas sean atendidas y resueltas de manera oportuna, expedita y sustentada. De la misma forma, el derecho a recibir atención de forma eficiente y adecuada en concordancia con los parámetros que defina la CRC.*

*Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios:*

*(...)*

**6. *Obtener respuesta efectiva a las solicitudes realizadas al proveedor, las cuales podrán ser presentadas a través de cualquier medio idóneo de elección del usuario, aprobado por la CRC.***

*(...)”* (Negrillas fuera de texto)

Conforme a lo indicado, las peticiones de los usuarios deben ser resueltas de manera oportuna, expedita, sustentada y de forma eficiente, atendiendo los parámetros de la CRC.

A su vez, el artículo 39 de la Resolución 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, dispone que: “Los usuarios de servicios de comunicaciones tienen derecho a presentar peticiones, quejas y recursos –PQR– ante los proveedores, en forma verbal o escrita, mediante los medios tecnológicos o electrónicos asociados a los mecanismos obligatorios de atención al usuario dispuestos en el presente Capítulo.” y a su vez establece por obligación para los proveedores “(...) recibir, atender, tramitar y responder las PQRs que les presenten sus usuarios.”

De igual forma, el segundo inciso del mencionado artículo remite el trámite que debe ser utilizado, a las normas vigentes para el Derecho de Petición y los recursos en los términos del extinto Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, resaltando el inciso tercero de este artículo lo siguiente:

*“(...)”*

*Cualquier conducta de los proveedores de servicios de comunicaciones que limite el ejercicio del derecho aquí consagrado, genera la imposición de las sanciones a que haya lugar por parte de las autoridades de inspección, vigilancia y control.”*

A pesar de la remisión efectuada por el artículo 39, en el artículo 40 de la Resolución 3066 de 2011 de la CRC, se fijaron términos de respuesta de las PQR

(Peticiónes, Quejas y Reclamos) que se presenten por los usuarios ante los proveedores de servicios de telecomunicaciones, dándoles quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, prorrogables por un término igual para la práctica de pruebas, de ser necesario, y estableciendo el deber de comunicar al peticionario tal situación.

Ante el incumplimiento de los términos de respuesta, la norma contempla la sanción para la Administración consistente en el silencio administrativo positivo, dando a entender que la solicitud ha sido resuelta a favor del usuario.

Ahora bien, en relación con los derechos de los usuarios frente a las condiciones de prestación de los servicios, el artículo 3 de la Resolución CRC3066 de 2011 ha establecido que *“Los proveedores de servicios de comunicaciones deben prestar los servicios en forma continua y eficiente, cumpliendo con los niveles de calidad establecidos en la regulación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, **incluyendo las normas relativas a la calidad en la atención a los usuarios** y, en todo caso, atendiendo a los principios de trato igual y no discriminatorio, en condiciones similares, en relación con el acceso, la calidad y el costo de los servicios.”* (Negritas fuera de texto).

Tales índices de calidad en la atención a los usuarios no solamente incluyen el buen trato en las comunicaciones verbales o escritas que tengan las Empresas con estos, sino también, en la efectiva toma de decisiones frente a las solicitudes que sean elevadas ante éstas con miras a suplir las necesidades particulares en la prestación de los servicios.

Por ello, el numeral 10.1 del artículo 10 de la Resolución CRC3066 de 2011, contempló los derechos que les asisten a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, entre los que se encuentran:

“(…)

*g) Ser atendido por parte de su proveedor ágilmente y con calidad, cuando así lo requiera, a través de las oficinas físicas de atención, oficinas virtuales (página Web y red social) y la línea gratuita de atención al usuario;*

*h) Presentar fácilmente y sin requisitos innecesarios peticiones, quejas o recursos en las oficinas físicas, oficinas virtuales (página Web y red social) y la línea gratuita de atención al usuario y, además, a **recibir atención integral y respuesta oportuna ante cualquier clase de solicitud que presente al proveedor;***

(…)” (Negritas fuera de texto).

## **5. Del régimen de infracciones y sanciones de la Ley 1341 de 2009.**

Como ya quedó visto, la Superintendencia de Industria y Comercio es la encargada de proteger los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, en atención a lo dispuesto por el Decreto 4886 de 2011, función que debe efectuar con observancia del régimen de infracciones y sanciones que previó la Ley 1341 de 2009.

El artículo 53 de dicha ley dispuso el régimen jurídico de protección al usuario de servicios de comunicaciones, disponiendo, entre otros derechos, el de *“6. Obtener respuesta efectiva a las solicitudes realizadas al proveedor, las cuales podrán ser presentadas a través de cualquier medio idóneo de elección del usuario, aprobado por la CRC.”*

Por otra parte, el artículo 64 de la mencionada ley, dispuso entre otras causales que constituyen infracciones al régimen de protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, la siguiente: *“12. Cualquiera otra forma de*



*incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones.”, la cual debe ser sancionada con arreglo a lo dispuesto por el artículo 65 de esa misma normatividad.*

## 6. CASO CONCRETO

En el presente asunto se encuentra en discusión la legalidad de las Resoluciones Nro. 22050 de 2 de abril de 2018, Nro. 42688 de 19 de junio de 2018 y Nro. 4950 de 28 de febrero de 2019, por medio de las cuales la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a la ETB S.A. E.S.P. Así las cosas, el Despacho procede a resolver cada uno de los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

**6.1.** ¿La Superintendencia de Industria y Comercio vulneró el debido proceso y los principios de legalidad, defensa, tipicidad y presunción de inocencia en la expedición de los actos administrativos demandados, por fundamentar la imposición de la sanción en contra de la E.T.B. S.A. E.S.P., por la trasgresión del numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 y artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011, que presuntamente no contemplan una conducta típica endilgable a la sociedad demandante?

En ese orden, se evidencia que los argumentos de la demanda en contra de los actos administrativos cuestionados<sup>19</sup>, se dirigen a asegurar que en el procedimiento administrativo que se adelantó en contra de la E.T.B. S.A. E.S.P. no se respetaron el debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador<sup>20</sup>.

Así las cosas, tenemos que en este asunto a la usuaria Albilía de Jesús Martínez Beltrán la E.T.B. S.A. E.S.P. mediante la decisión empresarial Nro. CUN:4347-15-0001155715 de 13 de abril de 2015<sup>21</sup>, le otorgó la favorabilidad en el sentido de asegurar que le había descontado los cobros que excedían la tarifa de servicios de televisión, internet y fibra óptica de los periodos de febrero y marzo de 2015, así como también le indicó que el cobro de los mismos debía ser de \$114.700

De igual forma, mediante la decisión Nro. CUN:4347-15-0002272758 de 15 de julio de 2015, la ETB le indicó a la accionante que, por error, se había generado un cobro bajo actividad comercial a la línea telefónica de su propiedad, a pesar de que la misma fuera de uso residencial, por lo que le aseguró que de la factura le sería descontado el valor cobrado equivocadamente de \$41.770<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Resoluciones Nro. 22050 de 2 de abril de 2018, Nro. 42688 de 19 de junio de 2018 y Nro. 4950 de 28 de febrero de 2019.

<sup>20</sup> Al respecto se evidencia que la Superintendencia de Industria y Comercio, en la SÉPTIMA consideración de la Resolución Nro. 73302 de 2015 formuló en contra de la ETB el siguiente cargo: “SÉPTIMO: Que analizada la conducta descrita y de conformidad con las facultades administrativas otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 1341 de 2009 y el artículo 13 del Decreto 4886 de 2011, se inicia investigación administrativa mediante formulación de cargos así:

**7.1 Imputación Fáctica:** Presunta no atención efectiva, integral y definitiva a la queja de (la) usuario(a) conforme a lo anunciado mediante las decisiones identificadas con CUN:4347-15-0001155715 del 13 de abril de 2015 y CUN: 4347-15-0002272758 del 15 de julio de 2015, lo que conlleva el incumplimiento de la favorabilidad otorgada.

**7.2 Imputación Jurídica:** Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho evidencia que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., con la conducta antes descrita, presuntamente habría transgredido lo establecido en los numerales 6 y 12 de los artículos 53 y 64 de la Ley 1341 de 2009, respectivamente, así como los literales g y h del numeral 10.1 del artículo 10 y artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011. En consecuencia, es necesario determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.” (Pág. 22 del archivo “07Folio146Cd)

<sup>21</sup> Págs. 9 archivo “07Folio146Cd”.

<sup>22</sup> Págs. 10 archivo “07Folio146Cd”.

No obstante, se encuentra probado que la E.T.B. S.A. E.S.P. no realizó los ajustes en la facturación, sino por el contrario en el mes de agosto de 2015 facturó un precio del plan por valor de \$161.700<sup>23</sup>; para el mes de mayo de 2015, facturó \$151.860<sup>24</sup>; en el mes de junio de 2015, cobró un valor de \$156.700<sup>25</sup>; y en el mes de julio de 2015, cobró \$141.700<sup>26</sup>.

Por esta razón, el 25 de agosto de 2015 la usuaria elevó queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>27</sup>, en la que puntualizó la problemática de la facturación y el cambio de estrato en la prestación del servicio.

Teniendo en cuenta las situaciones descritas, mediante la Resolución Nro. 73302 de 29 de septiembre de 2015 la Superintendencia le imputó cargos a la ETB, por la comisión de las conductas previstas en los numerales 6 del artículo 53<sup>28</sup> y 12 del artículo 64<sup>29</sup> de la Ley 1341 de 2009, así como cargos por la violación de los artículos 39<sup>30</sup>, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10<sup>31</sup> de la Resolución CRC3066 de 2011.

En ese orden, le confirió un término de diez (10) días hábiles para la presentación de descargos.

---

<sup>23</sup> Págs. 12 archivo "07Folio146Cd".

<sup>24</sup> Págs. 15 archivo "07Folio146Cd".

<sup>25</sup> Págs. 17 archivo "07Folio146Cd".

<sup>26</sup> Págs. 19 archivo "07Folio146Cd".

<sup>27</sup> Págs. 7 archivo "07Folio146Cd".

<sup>28</sup> "ARTÍCULO 53. RÉGIMEN JURÍDICO. El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella.

En todo caso, es de la esencia de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones el derecho del usuario a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, y a que estas sean atendidas y resueltas de manera oportuna, expedita y sustentada. De la misma forma, el derecho a recibir atención de forma eficiente y adecuada en concordancia con los parámetros que defina la CRC.

Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios:

(...)

6. Obtener respuesta efectiva a las solicitudes realizadas al proveedor, las cuales podrán ser presentadas a través de cualquier medio idóneo de elección del usuario, aprobado por la CRC.

(...)"

<sup>29</sup> "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.

(...)"

<sup>30</sup> "ARTÍCULO 39. DERECHO DE PETICIONES, QUEJAS Y RECURSOS. Los usuarios de servicios de comunicaciones tienen derecho a presentar peticiones, quejas y recursos –PQR– ante los proveedores, en forma verbal o escrita, mediante los medios tecnológicos o electrónicos asociados a los mecanismos obligatorios de atención al usuario dispuestos en el presente Capítulo. Por su parte, los proveedores tienen la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las PQR que les presenten sus usuarios. (...)"

<sup>31</sup> "ARTÍCULO 10. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES. El presente artículo contiene a manera de resumen y, en forma general, los principales derechos y obligaciones de los usuarios, los cuales se desarrollan de manera detallada a lo largo de la presente resolución.

10.1. Son derechos del usuario de los servicios de comunicaciones, los siguientes:

(...)

g) Ser atendido por parte de su proveedor ágilmente y con calidad, cuando así lo requiera, a través de las oficinas físicas de atención, oficinas virtuales (página Web y red social) y la línea gratuita de atención al usuario;

h) Presentar fácilmente y sin requisitos innecesarios peticiones, quejas o recursos en las oficinas físicas, oficinas virtuales (página Web y red social) y la línea gratuita de atención al usuario y, además, a recibir atención integral y respuesta oportuna ante cualquier clase de solicitud que presente al proveedor;

(...)"

Vencido el plazo, la E.T.B. S.A. E.S.P. rindió descargos sustentados únicamente en que dicha empresa sí dio cumplimiento a la decisión empresarial referida, por cuanto le había hecho los reajustes a la facturación por valor de \$41.770 el 24 de junio de 2015 y por \$127.890 el 13 de abril de 2015<sup>32</sup>.

Con ocasión del trámite adelantado, la Superintendencia profirió la Resolución Nro. 101850 de 28 de diciembre de 2015<sup>33</sup>, mediante la cual decretó las pruebas que serían valoradas en la resolución del caso, dentro de las que se encuentran las allegadas por la empresa demandante y las decretadas de oficio, como la copia de las notas crédito, el documento de ajuste o porte idóneo que acredite la fecha en que fueron hechos los ajustes en la cuenta de la usuaria y el valor de los ajustes.

Surtido el trámite, la Entidad investigadora emitió la Resolución Nro. 22050 de 2 de abril de 2018, en la que dispuso imponer sanción de multa a la E.T.B. S.A. E.S.P. argumentando que:

*"9.2.1. Respecto del CUN 4347-15-0001155715 del 13 de abril de 2015*

*(...)*

*Ahora si bien el proveedor reconoció que el paquete de servicios ofrecido al usuario tenía un valor de \$100.000 IVA incluido, más un decodificador por valor de \$14.700 incluido IVA, para un total facturado de \$114.700, una vez revisadas las facturas de abril a junio de 2015, obrantes a folios 8 a 11 respectivamente, se encuentra que el valor del cargo fijo mensual es mayor al anunciado, lo cual evidentemente desconoce lo manifestado por el proveedor en relación con el cargo fijo mensual previsto para los servicios contratados.*

*Aunado a lo anterior, a partir de la lectura de la decisión empresarial proferida el 15 de julio de 2015, obrante a folio 5 del expediente, se pudo constatar el incumplimiento de las favorabilidades comunicadas a través de la decisión empresarial de 13 de abril de 2015, en la medida que allí el proveedor investigado reconoce las inconsistencias presentadas en el cobro del valor del combo y le comunicó que sólo hasta esa fecha procedería a requerir al área respectiva para que corrigiera las mismas, quedando demostrado de manera fehaciente el incumplimiento parcial de la decisión empresarial del 13 de abril de 2015.*

*(...).*

*9.2.2. Respecto del CUN 4347-15-002272758 del 15 de julio de 2015*

*(...)*

*En este sentido, se encuentran (...) las imágenes de pantalla que soportan la realización del descuento por valor de \$41.770 IVA incluido. De igual manera se observa el ajuste número 2743549 a la cuenta 8055657 por el valor comunicado, valores que al ser constatados con la copia de la factura obrante a folio 11 permitió corroborar su efectiva realización.*

*Sin embargo, se echa de menos copia de las facturas emitidas a partir de julio de 2015, fecha en la cual se profirió la decisión empresarial, que permitan verificar el valor facturado por concepto del cargo fijo mensual; por el contrario, tal como se desprende de los documentos de ajuste (...) persistieron las inconsistencias en la facturación, que obligaron al proveedor a hacer ajustes continuos a los valores facturados.*

*(...)*

<sup>32</sup> Pág. 25-27 archivo "07Folio146Cd"

<sup>33</sup> Pág. 89 archivo "07Folio146Cd"

*De lo expuesto en precedencia, quedó ampliamente demostrado que el operador investigado omitió su deber de atender de manera efectiva, integral y definitiva la queja de la usuaria Albilá De Jesús Martínez Beltrán, conforme a lo anunciado a su favor mediante las decisiones empresariales identificadas con CUN 4347-15-0001155715 del 13 de abril de 2015 y CUN 4347-15-002272758 del 15 de julio de 2015, razón suficiente para proceder a imponer una sanción administrativa, por la trasgresión a lo establecido en el numeral 6 del artículo 53 y numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009; los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 y el artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011."*

En ese mismo orden, al revisar el contenido de las Resoluciones Nro. 42688 de 2018 y Nro. 4950 de 2019, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos por la parte demandante, se observa que la Superintendencia de Industria y Comercio continuó analizando las conductas desplegadas por la E.T.B. S.A. E.S.P., a la luz de los numerales 6 del artículo 53 y 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009; y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 y del artículo 39 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

En este punto, el Despacho encuentra probado que la Superintendencia de Industria y Comercio, garantizó el derecho al debido proceso de la ETB durante toda la actuación administrativa, teniendo en cuenta que se cumplieron las etapas contempladas por el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, pues se imputaron los cargos con ocasión de la queja del usuario, se decretaron las pruebas que se consideraron necesarias, pertinentes y conducentes para resolver el caso, se le dio la oportunidad para interponer los recursos procedentes en contra de la resolución sancionatoria y se resolvieron fundadamente los mismos.

Ahora bien, encuentra el Despacho que la Superintendencia analizó el material probatorio con el que contaba dentro del expediente administrativo, y argumentó las razones que le llevaron a considerar que la E.T.B. S.A. E.S.P. incumplió la favorabilidad concedida al usuario, puesto que su materialización se realizó de manera tardía.

Así las cosas, es preciso indicar que en el expediente se logró probar que cada una de las faltas imputadas, fue efectivamente cometida por la E.T.B. S.A. E.S.P., habida cuenta que, si bien la empresa otorgó una favorabilidad en cabeza de la señora Albilá de Jesús Martínez Beltrán, la cual consistió en reajustar valores de facturación, lo cierto es que, no efectuó de manera integral y oportuna dicha favorabilidad. Ello, en la medida que realizó tardíamente los ajustes, y a pesar de hacerlos, con posterioridad a la expedición de las decisiones empresariales, continuó generando facturas que no coincidían con el valor ofrecido y correspondiente al plan.

Esta circunstancia repercutió directamente en el derecho que la usuaria tenía de ser atendida de manera ágil, recibir atención integral y respuesta oportuna a su solicitud (literales g) y h) numeral 10.1 artículo 10 Resolución CRC3066) y el numeral 6 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009; así como también, justificó la imputación de la conducta prevista en el numeral 12 del artículo 64 de la misma ley.

Bajo este panorama, el Despacho evidencia que durante el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la Superintendencia en contra de la ETB, se mantuvieron las causales sobre las que le fueron imputados cargos, respetando en todo caso el derecho de defensa y contradicción durante toda la actuación administrativa, sin que se encuentre sustento a los argumentos expuestos en la demanda.

Por tanto, el cargo relativo a la violación al debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad será negado.

**6.2.** ¿Los actos acusados están inmersos en la causal de infracción a las normas en que debían fundarse, por: i) el presunto desconocimiento de los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A. y el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, al no aceptar la solicitud de desistimiento de la queja presentada por la usuaria dentro de la investigación sancionatoria adelantada en contra de la parte demandada; ii) una indebida graduación de la sanción impuesta a la E.T.B. S.A. E.S.P.; y, iii) el presunto desconocimiento al principio de proporcionalidad de la sanción en virtud de lo establecido en el artículo 44 del C.P.A.C.A.?

Si bien en el concepto de la violación de la demanda se enuncia el cargo de infracción a las normas en que debía fundarse, en el escrito de demanda, se evidencia que el argumento utilizado por la parte actora en realidad está dirigido a asegurar que los actos demandados se encuentran viciados por la falta de motivación.

En ese orden, la falta de motivación consiste en no hacer expesos los motivos del acto administrativo<sup>34</sup>. En el asunto objeto de estudio la parte demandante aduce que este vicio radica en que la entidad no motivó la sanción en las normas que gobiernan el caso, pues no aplicó los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Para resolver lo anterior, es necesario revisar que, en el acto administrativo demandado, la Superintendencia construyó argumentos que le servirían de base para la imposición de la sanción de multa, llevando a cabo el análisis de la gravedad de la falta y la reincidencia, que se tratan de algunos de los presupuestos dados por el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, para concluir con una dosimetría sancionatoria en los siguientes términos:

*“Por lo tanto, la graduación de la sanción que esta Superintendencia realiza en virtud de la facultad sancionatoria legalmente atribuida es de carácter discrecional pero no absoluta, esto es, no depende de la aplicación de criterios subjetivos. En efecto, el monto de la sanción que se aplica en cada caso, se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente, como el de gravedad de la falta, que en materia de servicios de comunicaciones se encuentra contenido en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.*

*En este sentido, la norma que autoriza la aplicación de la sanción en materia de servicios de comunicaciones, es el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual estableció unos rangos máximos según la naturaleza de la infracción y que sirven de parámetro a la autoridad sancionadora para la determinación de la sanción, permitiendo la imposición de multas por una cantidad que oscila entre 1 y 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Así, en ejercicio de la facultad discrecional de la que se encuentra investida esta Superintendencia, se realiza la dosimetría de la sanción en atención a los extremos máximos y mínimos de la norma y a los criterios de dosimetría que se exponen a continuación.*

---

<sup>34</sup> Teniendo en cuenta que el argumento expresado por la parte demandante que se relaciona con la tasación de la sanción está ligado al vicio de falta de motivación de los actos administrativos enjuiciados, es preciso recordar que el Consejo de Estado, en sentencia de 7 de mayo de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, sostuvo:

“(…)

*Ahora bien, se debe precisar, para no incurrir en equívocos, que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expesos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo.*

*(…)”* (Negrillas fuera de texto) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 11001-03-24-000-2014-00108-00. Demandante EDUARDO PIZANO DE NARVAEZ. Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA / COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS. 7 de mayo de 2015

### 10.1. Gravedad de la falta

*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, este Despacho concluye, una vez evaluada la conducta objeto de reproche al proveedor de servicios, que el mismo configuró este criterio toda vez que representó para la usuaria verse obligada a adelantar todo un trámite administrativo ante esta Entidad para dar solución a lo ya reclamado ante la empresa, lo que conllevó a su turno, a adelantar el procedimiento pertinente mediante este expediente.*

*Cabe advertir, que cuando el proveedor de servicios concede una favorabilidad a un usuario y se la comunica, crea en este un derecho, pues se trata de un beneficio a sus intereses, lo que conlleva a que éste sea perfeccionado sin necesidad de que tenga que intervenir la Autoridad administrativa.*

(...)

### 10.2. Reincidencia

(...)

*Es pertinente indicar que el criterio de la reincidencia en las conductas contrarias al ordenamiento jurídico, debe medirse a la luz de la injustificada repetición de la conducta antijurídica del proveedor que ya se tiene como consumada, y por ende, da lugar a la necesidad de imponer una sanción mayor; está de más decir, que la sanción debe encontrarse dentro de los rangos previstos en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009.*

*De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta que la investigada has sido reincidente en su conducta, la cual ha sido objeto de sanción en múltiples fallos emitidos por este Ente, tal como se evidencia en las investigaciones administrativas adelantadas bajo los números de radicado 13-228654 y 13-4919, esta Dirección considera imperioso imponer una sanción ejemplar, que no solo permita dimensionar la gravedad de la conducta por sí misma, sino que genere un reproche por la reiterada tendencia a vulnerar el Régimen de Protección de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.*

(...)"<sup>35</sup>

Lo anterior, reiterado en el análisis efectuado en las Resoluciones Nro. 42688 de 19 de junio de 2018 y Nro. 4950 de 28 de febrero de 2019, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, al efectuar un análisis acorde a los criterios de tasación de la sanción impuesta a la parte demandante.

Así, la multa se encuentra sustentada en el criterio de gravedad de la falta, teniendo en cuenta que la empresa demandante incumplió la favorabilidad concedida en las decisiones empresariales Nro. CUN:4347-15-0001155715 de 13 de abril de 2015 y Nro. CUN:4347-15-0002272758 de 15 de julio de 2015, en cabeza de la usuaria Albilía de Jesús Martínez Beltrán, pues continuó generando facturación errónea en cuanto al costo del plan de servicios de telecomunicaciones que le ofreció; y reincidencia de la conducta que vulnera el Régimen de Protección de los Usuarios del Servicio de Telecomunicaciones, argumentos que el Despacho encuentra ajustados a derecho, de conformidad con las consideraciones del mencionado acto administrativo.

En ese orden, se encuentra probado en el expediente, que la Entidad demandada justificó el monto y la imposición de sanciones en los actos

---

<sup>35</sup> Pág. 124 archivo "07Folio146Cd"

administrativos discutidos, atendiendo los criterios contemplados en el artículo 44<sup>36</sup> del C.P.A.C.A., y dentro del límite máximo señalado en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, esto es, 2000 SMLMV, contrario a lo planteado por la empresa demandante. Por esta razón, se concluye que el cargo presentado no está llamado a prosperar.

Finalmente, es preciso señalar que, en casos de connotaciones similares, donde se analizaba la legalidad de actos administrativos proferidos en el ejercicio de la facultad sancionatoria que le asiste a algunas entidades públicas, como la Superintendencia de Industria y Comercio, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha sostenido que, para la imposición de sanciones no es necesario que se haga un análisis concurrente de todos los elementos que brinde la norma para ello. Puntualmente, esta Corporación indicó:

*“Sobre el particular se advierte que los criterios que la Superintendencia de Industria y Comercio debió tener en cuenta para imponer la sanción de que se trata se encuentran previstos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009:*

*(...)*

*De la norma anterior se deriva que para imponer las sanciones respectivas deben tenerse en cuenta cuatro criterios, a saber: (i) la gravedad de la falta; (ii) el daño producido; (iii) la reincidencia en la comisión de los hechos; y (iv) la proporcionalidad entre la falta y la sanción; **lo que no implica que necesariamente deban concurrir los cuatro elementos de que se trata en un caso determinado.***

*En el asunto objeto de análisis se puede apreciar que la Superintendencia de Industria y Comercio valoró los criterios enlistados en los numerales 1, 2 y 4, pues tuvo en cuenta varios aspectos, algunos de ellos ya mencionados*

*(...)*

*Por lo anterior, la Sala concluye que la Superintendencia de Industria y Comercio tuvo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 para imponer la sanción de multa que se analiza.”<sup>37</sup> (Negrillas fuera de texto)*

Ahora bien, en relación con los argumentos presentados sobre la infracción a las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados, porque presuntamente desconocen los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A.<sup>38</sup> y el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, al no aceptar la solicitud de desistimiento de la queja presentada por la usuaria dentro de la investigación sancionatoria, el Despacho anticipará que no puede predicarse una violación al derecho de defensa de la ETB.

Lo anterior, si tenemos en cuenta que dentro del acto administrativo mediante el cual se impuso la sanción se explicaron las razones que le motivaron a descartar

---

<sup>36</sup> “ARTÍCULO 44. DECISIONES DISCRECIONALES. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

<sup>37</sup> Sentencia de 1 de junio de 2017, proferida dentro del radicado 110013334006201300207-01 con ponencia del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano

<sup>38</sup> ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

ARTÍCULO 18. DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PETICIÓN. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

la solicitud de archivo y continuar adelante con la investigación. Entre ellas la necesidad de salvaguardar el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones<sup>39</sup>, argumentos que en todo caso este Despacho considera razonables y concordantes con la función de inspección, vigilancia y control encomendada a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Esto lleva a concluir, que el argumento de violación al principio de buena fe no tiene asidero en este asunto, toda vez que si bien en otros casos la Superintendencia de Industria y Comercio ha estimado procedentes las solicitudes de desistimiento de los usuarios que presentan quejas en contra de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme se advierte con los actos allegados con la demanda, lo cierto es que dicha actuación no puede ser entendida como un precedente en los términos del artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Esto, por cuanto la ley le ha dado a las autoridades administrativas la potestad de continuar o no las actuaciones, siempre y cuando lo consideren procedente por razones de interés público. Así, al revisar los actos administrativos demandados, se advierte que se dejaron debidamente sustentadas las razones que motivaron a la Superintendencia de Industria y Comercio a continuar con el procedimiento administrativo sancionador en este asunto.

Así las cosas, las pretensiones de la demanda serán negadas, pues los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio no están llamados a prosperar.

## 7. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>40</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución

---

<sup>39</sup> Es así que en la Resolución Nro. 22050 de 2018, señaló: *"En cuanto al documento allegado por el usuario el día 21 de octubre de 2015, es pertinente mencionar que en materia de desistimiento, el artículo 18 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:*

*(...)*

*Bajo esta óptica, y de conformidad con las facultades otorgadas a esta Superintendencia por el Decreto 4886 de 2011, compete a esta Entidad adelantar las correspondientes actuaciones administrativas con el fin de velar por el estricto cumplimiento a las normas integrantes del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones; por lo tanto, cuando se evidencia un incumplimiento a lo establecido en los mismos, debe adoptar las medidas y sanciones correspondientes de acuerdo a la ley.*

*(...)*

*En ese sentido, resulta necesario señalar que la investigación adelantada por esta Entidad contra la sociedad denunciada no se surtió con motivo de presuntas diferencias entre el quejoso y la investigada, sino bajo la perspectiva de una presunta inobservancia de las normas de protección al consumidor de los servicios de comunicaciones previsto en la Ley 1341 de 2009, en la Resolución CRC 3066 de 2011 y demás normas concordantes.*

*En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que si bien, la señora ALBILIA DE JESÚS MARTÍNEZ BELTRÁN,, presentó desistimiento de manera voluntaria de la denuncia en contra de la Investigada, lo cierto es que la presente investigación administrativa tiene como objeto la salvaguarda de lo previsto en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, cuya protección constituye un fin de interés general" (Págs. 120-121 archivo "07Folio146Cd).*

<sup>40</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.



Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>41</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa<sup>42</sup>.

- **Otras determinaciones**

La abogada Juliana Trujillo Hoyos identificada con cédula de ciudadanía Nro. 52.996.649 expedida en Bogotá D.C. y portadora de la tarjeta profesional Nro. 164.271 expedida por el C. S de la J., allegó correo electrónico por medio del cual, Juan Sebastián Gutiérrez Miranda, actuando en su calidad de apoderado general de la empresa demandante, le confirió poder para actuar en defensa de los intereses de esta.

Una vez revisado el poder y la documentación anexa, el Despacho encuentra procedente reconocer personería para actuar en el presente proceso a la mencionada profesional del derecho y entender revocado el que le hubiera sido conferido a la abogada Olga Yanet Angarita Amado.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial 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, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**CUARTO: ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI, una vez ejecutoriada la Sentencia.

---

<sup>41</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

<sup>42</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

**QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Juliana Trujillo Hoyos, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 52.996.649 expedida en Bogotá D.C. y portadora de la tarjeta profesional Nro. 164.271 expedida por el C. S de la J., para que actúe en defensa de los intereses de la empresa demandante, en los términos del poder aportado con los alegatos de conclusión.

**Parágrafo:** Por lo dispuesto en este numeral, se entiende **REVOCADO** el poder conferido a la abogada Olga Yanet Angarita Amado, quien había sido reconocida para actuar en el auto admisorio de la demanda.

**SEXTO: ADVERTIR** a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
Juez

GACF

Firmado Por:  
Lalo Enrique Olarte Rincon  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
004  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1ef74b89767be399cc75030a997294af7b59c54f19ea9b4107ca41090b675cd1**

Documento generado en 20/04/2023 02:31:49 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**