



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2022

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00379 – 00  
**Demandante:** Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB  
**Demandada:** Superintendencia de Industria y Comercio – SIC  
**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. 33797 del 12 de junio de 2017 por la cual se impuso una sanción administrativa pecuniaria por la suma de SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL PESOS (\$73.771.700), equivalentes a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*Resolución No. 6697 del 02 de febrero de 2018, por la cual se resuelve recurso de reposición y se concede el de apelación, confirmando la resolución No. 33797 del 12 de junio de 2017.*

*Resolución No. 35090 del 23 de mayo de 2018, por el cual se resuelve el recurso de apelación confirmando la resolución No. 33797 del 12 de junio de 2016.*

*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. 33797 del 12 de junio de 2016, que resolvió:*

*“ARTÍCULO PRIMERO: Imponer al proveedor de servicios EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., identificada con Nit. 899.999.115, una sanción pecuniaria en favor de la Nación, por la suma de SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL PESOS (\$73.771.700), equivalentes a CIEN (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**

La empresa demandante argumentó, que los actos administrativos demandados fueron expedidos con infracción a las normas en que debía fundarse por

---

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

desconocimiento del artículo 18 del C.P.A.C.A., violación al derecho de defensa y al debido proceso, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Industria y Comercio no consideró el desistimiento de la denuncia presentada por la señora Ángela María Ávila como titular de la línea telefónica 2486663, por la falta de atención integral a una reclamación presentada para el cambio de plan y los correspondientes ajustes de la facturación.

Adicionalmente, asegura que en los actos demandados no se justificaron las razones de interés público que soportarían la decisión de haber continuado con la investigación, hasta la imposición de la sanción, así como también, que la Superintendencia desconoció su propia posición sobre la aceptación del desistimiento, establecida en otras investigaciones que había archivado cuando los quejosos desistían de la actuación.

En igual sentido aseguró, que al no tener en cuenta el desistimiento presentado por la quejosa ni valorarlo como medio probatorio, la demandada vulneró la presunción de inocencia de la Empresa de Telecomunicaciones, pues contrario a lo dicho por la Superintendencia, el desistimiento acreditaría que no habría incurrido en la infracción imputada en su contra.

Alegó, que la Superintendencia pasó por alto el principio de tipicidad aplicable en el derecho administrativo sancionatorio como garantía del debido proceso del sujeto investigado, porque en el pliego de cargos se señaló una infracción por incumplimiento en cobros de servicios de internet y telefonía que no se enmarcan en los presupuestos del artículo 3, los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 y el artículo 39 de la Resolución CRC3066 de 2011, pues estos no son normas en blanco.

Finalmente, el apoderado de la entidad demandante argumentó, que la Superintendencia no tuvo en cuenta todos los criterios establecidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 para la imposición de la sanción en su contra, y por tal razón, la misma no es proporcional a los hechos que le sirvieron como causa.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>2</sup>.**

La Superintendencia de Industria y Comercio solicitó, que se nieguen las pretensiones de la demanda, porque los actos administrativos no están incursos en las causales de nulidad que alega la parte demandante.

Su apoderado argumentó, que la Superintendencia expidió los actos demandados en el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control que le fueron atribuidas mediante el Decreto 4886 de 2011, para la protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

También indicó, que los actos no incurrieron en infracción a los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A., porque allí se explicaron las razones de orden público que soportaron no tener en cuenta el desistimiento de la queja presentada por la señora Ángela María Ávila para finalizar la actuación administrativa sancionatoria en contra de la demandante, y que en todo caso, el desistimiento no es prueba de que la empresa hubiera dado cumplimiento a sus obligaciones previstas por el Decreto 4886 de 2011. Por el contrario, asegura, que el desistimiento soporta la tesis de que la demandante efectivamente incurrió en

---

2 Págs. 32-52 archivo "04Folio143A1173"

conductas que trasgredieron el régimen de protección de usuarios de servicios de telecomunicaciones, pues no otorgó la favorabilidad a la usuaria en el momento en que le aseguró que lo haría, sino 4 meses después.

En relación con la presunta trasgresión del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, la Superintendencia concluye que no es cierto que la norma obligue al operador administrativo a aplicar todos los criterios que están contenidos allí para tasar la sanción que se pretenda imponer, sino que solamente son un listado de opciones en las que se sustentará la definición de la sanción, argumento que ha sido adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3. TERCERO CON INTERÉS**

A pesar de haber sido notificada en debida forma<sup>3</sup>, la señora Ángela María Ávila no contestó la demanda, ni se hizo parte en este proceso.

### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **4.1. Parte demandante<sup>4</sup>.**

La apoderada de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá insistió y ratificó los argumentos de la demanda.

#### **4.2. Parte demandada<sup>5</sup>.**

La apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio, se ratificó en los argumentos presentados en los actos administrativos y la contestación a la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

### **1. HECHOS PROBADOS**

Con las pruebas incorporadas al plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1.1. Según la denuncia presentada el 5 de noviembre de 2014 ante la Superintendencia de Industria y Comercio, por parte de la señora Ángela María Ávila, en el mes de marzo del año 2014 solicitó a la ETB el cambio del plan correspondiente a la línea telefónica No. 2486663, de la cuenta No. 9226222, para una disminución de las megas de internet y el costo total de la factura a \$44.900, frente a lo cual, la empresa efectuó el cambio, pero continuó facturando el valor correspondiente al anterior plan<sup>6</sup>.

---

3 Archivo "10NotificacionTerceroInteresado"

4 Archivo "14AlegatosConclusionDemandantePoder"

5 Archivo "15AlegatosConclusionDemandadaPoder"

6 Págs. 2-5 carpeta "05Folio158CD"

1.2. El 25 de agosto de 2014, la ETB emitió el oficio No. CUN4347 – 14 – 0002710186, por medio del cual dio respuesta a una queja presentada por la usuaria, donde le indicó, que teniendo en cuenta los errores de la facturación, en la siguiente factura se realizarían los ajustes a la cuenta<sup>7</sup>.

1.3. Para el mes de octubre de 2014, la ETB expidió factura en la que se cobraba el servicio en la cuenta contrato No. 9226222 por un valor de \$82.558, adicional a una factura vencida por un valor de \$150.152<sup>8</sup>.

1.4. El 5 de noviembre de 2014, la usuaria Ángela María Ávila presentó queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio, teniendo en cuenta que la ETB redujo las megas de navegación del plan contratado, pero continuó facturando el valor correspondiente al anterior plan con el que contaba<sup>9</sup>.

1.5. La Superintendencia de Industria y Comercio dio inicio a la investigación administrativa mediante la Resolución No. 78177 de 18 de diciembre de 2014, formulando cargos en contra de la ETB con base en los artículos 3 y 39, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10, de la Resolución CRC3066 de 2011<sup>10</sup>.

1.6. El 9 de septiembre de 2015, la señora Ángela María Ávila presentó solicitud de desistimiento ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de la queja instaurada en contra de la ETB, teniendo en cuenta que ya le había ajustado la cuenta por los cobros mayores hechos en la facturación de los servicios<sup>11</sup>.

1.7. La ETB presentó descargos en los que indicó, que la solicitud hecha por la usuaria Ángela María Ávila fue atendida, y que por esa razón había presentado el desistimiento de la queja, motivo por el que consideró que la investigación debía ser archivada<sup>12</sup>.

1.8. Mediante la Resolución No. 12953 de 25 de marzo de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio decretó todas las pruebas solicitadas por la ETB dentro de la investigación administrativa No. 14 – 244864, y declaró el cierre del debate probatorio<sup>13</sup>.

1.9. La Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución Nro. 33979 de 12 de junio de 2017, por medio de la cual le impuso a la ETB una sanción equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por encontrar que había trasgredido lo dispuesto en los artículos 3 y 39, y el literal h) del numeral 10.1 del artículo 10 de la Resolución No. CRC3066 de 2011. Lo anterior, teniendo en cuenta que la ETB efectuó el cambio de plan solicitado por la usuaria Ángela María Ávila en la línea telefónica 2486663, pero continuó generando facturación por el valor del plan anterior durante los meses de marzo a noviembre de 2014<sup>14</sup>.

---

7 Págs. 8 carpeta "05Folio158CD"

8 Págs. 10 carpeta "05Folio158CD"

9 Págs. 2-5 carpeta "05Folio158CD"

10 Págs. 12-15 carpeta "05Folio158CD"

11 Págs. 18 carpeta "05Folio158CD"

12 Págs. 22-55 carpeta "05Folio158CD"

13 Págs. 146-147 carpeta "05Folio158CD"

14 Págs. 157-167 carpeta "05Folio158CD"

1.10. El 25 de julio de 2017, la ETB interpuso recursos de reposición y apelación en contra de la decisión sancionatoria, asegurando que la Superintendencia desconoció los principios de legalidad y tipicidad, así como el debido proceso, al no tener en cuenta el desistimiento de la queja presentada por la usuaria Ángela María Ávila, así como las pruebas que acreditaron el reajuste de la cuenta a favor de la usuaria<sup>15</sup>.

1.11. Mediante la Resolución No. 6697 de 2 de febrero de 2018, la Superintendencia resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión sancionatoria adoptada en la Resolución No. 33797 de 2017<sup>16</sup>.

1.12. El recurso de apelación fue resuelto mediante la Resolución No. 35090 de 23 de mayo de 2018, que confirmó la decisión sancionatoria<sup>17</sup>.

1.13. La empresa ETB acreditó el pago de la sanción por un valor de \$73.771.700, mediante el recibo de caja No. 18 – 0044985 de 18 de junio de 2018<sup>18</sup>.

## **2. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER**

En el auto de 9 de septiembre de 2021 que anunció la presente sentencia anticipada<sup>19</sup>, el Despacho planteó los siguientes problemas jurídicos para resolver:

2.1. ¿Se vulneraron el debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad en la expedición de los actos demandados por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, al presuntamente no tener en cuenta las pruebas aportadas por la ETB en el proceso sancionatorio, a través de las cuales pretendía demostrar el cumplimiento del principio de favorabilidad en relación con la usuaria Ángela María Ávila?

2.2. ¿Los actos demandados están inmersos en la causal de infracción a las normas en que debían fundarse, porque presuntamente desconocen el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 y 44 del C.P.A.C.A. al no valorar los factores establecidos allí para la imposición y tasación de la sanción de la multa?, así como ¿desconocieron los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A. y 83 de la Constitución Política por no tener en cuenta la solicitud de desistimiento de la queja presentada por la usuaria Ángela María Ávila?

### **3. Del debido proceso, la aplicación de los principios de tipicidad y legalidad en procesos administrativos sancionatorios. Desistimiento de quejas.**

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

---

15 Págs. 169-197 carpeta "05Folio158CD"

16 Págs. 291-299 carpeta "05Folio158CD"

17 Archivo "2018035090RE0000000001.PDF.pdf" de carpeta "05Folio158CD"

18 Págs. 101 carpeta "05Folio158CD"

19 Archivo "12AutoAnunciaSentenciaAnticipadaYOtros"

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.” (Negrillas fuera de texto)*

Así las cosas, los procedimientos para notificar las actuaciones administrativas que se adelanten con base en lo establecido en la Ley 1341 de 2009, deben llevarse conforme las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.)

De igual forma, se evidencia que en el numeral primero del artículo 67 referido, se conmina a la autoridad investigadora a que determine la infracción que le es imputada al presunto infractor de las normas del régimen de telecomunicaciones, lo cual denota la aplicación integral de los principios de legalidad y tipicidad, que han sido explicados por el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*“El **principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio** exige que la conducta a sancionar, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición deben estar previamente definidos en la Ley. En el derecho administrativo sancionador también cobra importancia el **principio de tipicidad** como una manifestación del principio de legalidad el cual comprende los siguientes componentes: i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la remisión a otras normas jurídicas; ii) que la sanción esté previamente definida en la ley, el término o la cuantía de la misma y, iii) que esté previsto el procedimiento que debe seguirse para su imposición.”<sup>20</sup> (Negritas fuera de texto)*

En ese orden, las actuaciones que se adelanten bajo las previsiones descritas en la Ley 1341 de 2009 y la Resolución Nro. CRC 3066 de 2011, deberán ajustarse, respetar y someterse a las previsiones descritas por el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en procura de la defensa de los derechos de los sujetos investigados.

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.

La defensa al cumplimiento 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, que más allá de ser una necesidad, se constituye como una obligación de la Entidad de vigilancia en el ejercicio de sus obligaciones.

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***

---

20 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 1 de noviembre de 2019. Radicado 08001-23-31-000-2006-00873-01. Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

**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>21</sup>, que establece la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, como un fin esencial del Estado, por lo que, 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.” (Negritas fuera de texto)*

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

Dispone el artículo 39 de la Resolución 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, 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 que el inciso tercero de este artículo dispone que: “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, se encuentra en el artículo 40 de la Resolución 3066 de 2011 de la CRC la imposición de términos de respuesta de las PQR (Petición, Queja y Reclamo) 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, comunicando en todo caso al peticionario de tal situación.

---

21 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.



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. Esto se configura como una manifestación del debido proceso<sup>22</sup>, y en el evento en que el silencio sea negativo, activa el derecho de acceso a la administración de justicia.

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.” (Negrillas 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;**

(…)” (Negrillas 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 64 de la mencionada ley, dispuso las causales que constituyen infracciones al régimen de protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, las cuales deben ser sancionadas con arreglo a lo dispuesto por los artículos 65 y 66 de esa misma normatividad, que establecen:

---

22 Corte Constitucional. Sentencia C – 875 de 2011. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**“ARTÍCULO 65 SANCIONES.** 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.**

3. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.

4. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.”  
(Negrillas fuera de texto)

**“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.” (Negrillas fuera de texto)

Se tiene entonces que, en virtud de la competencia asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio, esta entidad está facultada para imponer sanciones previo desarrollo de un procedimiento administrativo sancionatorio cuando los sujetos investigados incurran en alguna falta al régimen de protección al consumidor. Sin perjuicio de lo anterior, las sanciones a imponer deben encontrarse debidamente motivadas pues las mismas se adoptan con base en las facultades de policía administrativa de la entidad que no son absolutas y deben respetar los postulados del debido proceso.

Por su parte, el artículo 44 del C.P.A.C.A. establece que: “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.”, para indicar que la discrecionalidad de las autoridades administrativas, no puede traducirse en arbitrariedad.

## **6. Caso concreto.**

De manera general, en el presente asunto se debate la sanción impuesta a la ETB en los actos demandados, en razón a que presuntamente **(i)** no garantizó el derecho a la favorabilidad con el que cuenta la usuaria Ángela María Ávila, al ajustar la disminución del valor de la facturación del servicio de telefonía fija e internet de la línea telefónica No. 2486663, nueve meses después de haber aplicado la solicitud de cambio de plan hecho por ésta; y **(ii)** no prestó servicios de calidad en dicho proceso.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver cada uno de los problemas jurídicos que fueron planteados en la fijación del litigio.

En primer lugar se recuerda, que se debe establecer si en el presente asunto ¿Se vulneraron el debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad en la expedición de los actos demandados por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, al presuntamente no tener en cuenta las pruebas aportadas por la ETB en el proceso sancionatorio, a través de las cuales pretendía demostrar el cumplimiento del principio de favorabilidad en relación con la usuaria Ángela María Ávila?

Se evidencia en este aparte del asunto, que los argumentos de la demanda en contra de los actos administrativos demandados<sup>23</sup>, se dirigen a asegurar que en el procedimiento administrativo que se adelantó en contra de la ETB no se respetaron el derecho de defensa y los principios de tipicidad y legalidad aplicables en el derecho administrativo sancionador<sup>24</sup>.

Así las cosas, tenemos que en este asunto la usuaria Ángela María Ávila solicitó el cambio de plan de telefonía móvil e internet, de uno con 6 megas a otro con 3 megas, que implicaba la disminución del costo de la facturación de \$74.000 a \$44.900, en el mes de marzo de 2014, el cual fue efectuado por la ETB únicamente en relación con la disminución de las megas del plan, pero no frente a la facturación<sup>25</sup>.

Por tal razón, la usuaria presentó una queja ante el operador que fue respondida mediante el oficio Nro. CUN 4347-14-0002710186 de 25 de agosto de 2014, donde le indicó que, atendiendo a los mayores cobros generados en la facturación del servicio, en la siguiente factura se llevaría a cabo el ajuste por valor de \$87.010, el cual sería descontado. No obstante, de conformidad con las manifestaciones realizadas por la usuaria ante la Superintendencia de Industria y Comercio, se acreditó que el ajuste fue por un valor de \$147.684, que correspondió a los meses de marzo a noviembre del año 2014.

Por esta razón, el 5 de noviembre de 2014 la usuaria elevó queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en la que indicó que, a pesar de haberse efectuado el cambio del plan, en relación con la disminución de las

---

23 Resoluciones No. 33797 de 12 de junio de 2017, No. 6697 de 2 de febrero de 2018 y No. 35090 de 23 de mayo de 2018.

24 Al respecto, se evidencia que la Superintendencia de Industria y Comercio, en la CUARTA consideración de la Resolución No. 78177 de 2014 formuló en contra de la ETB el siguiente cargo: "CUARTO: Que teniendo en cuenta los hechos narrados y los documentos aportados, este Despacho, de conformidad con las facultades administrativas otorgadas a la Superintendencia de Industria y Comercio por la Ley 1341 de 2009 y el Decreto 4886 de 2011, inicia investigación administrativa mediante formulación de cargos por la presunta transgresión a lo previsto en el artículo 3, numerales g y h del numeral 10.1 del artículo 10 y artículo 39 de la resolución CRC 3066 de 2011, al evidenciar que el proveedor de servicios denunciado no habría atendido de manera integral y definitiva la solicitud del denunciante, conforme a lo anunciado mediante decisión empresarial identificada con el radicado CUN No. 4347-14-0002710186 del 25 de agosto de 2014, y en consecuencia determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 e impartir orden administrativa correspondiente" (Fl. 13 expediente administrativo CD Fl. 158)

25 El Despacho deja constancia que dentro del expediente no se encuentra la solicitud expresa, pero ambas partes manifiestan a lo largo de las pruebas allegadas, que en el mes de marzo de 2014 se llevó a cabo la solicitud de cambio de plan, motivo por el que no hay controversia en relación con dicho aspecto.

megas de internet, de 6 a 3, la ETB continuó facturando el valor de \$74.000 correspondiente al plan de 6 megas, y no \$44.900, del valor del plan de 3 megas.

Teniendo en cuenta las situaciones descritas, mediante la Resolución No. 78177 de 18 de diciembre de 2014 la Superintendencia le imputó cargos a la ETB, por la violación de los artículos 3<sup>26</sup> y 39<sup>27</sup>, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10<sup>28</sup> de la Resolución CRC3066 de 2011.

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

Vencido el plazo, la ETB rindió descargos sustentada únicamente en que el reajuste a la cuenta de la usuaria Ángela María Ávila se había efectuado de conformidad con lo anunciado en el oficio enviado el 25 de agosto de 2014 a esta última, y que por esta razón había presentado una solicitud de desistimiento de la queja, motivos que serían suficientes para archivar la investigación administrativa.

Con ocasión del trámite adelantado, la Superintendencia profirió la Resolución Nro. 12953 de 25 de marzo de 2015, mediante la cual decretó las pruebas que serían valoradas en la resolución del caso, dentro de las que se encontraron (i) la queja radicada por la señora Ángela María Ávila ante la Superintendencia el 5 de noviembre de 2014 y sus anexos; (iii) los descargos presentados por la ETB y sus anexos.

Surtido el trámite, la Entidad investigadora emitió la Resolución Nro. 33797 de 12 de junio de 2017, en la que dispuso imponer sanción de multa a la ETB argumentando que se encontró probada la trasgresión a lo establecido en los artículos 3 y 39, y los literales g) y h) del numeral 10.1 del artículo 10 de la Resolución CRC 3066 de 2011, imponiéndole una sanción de multa de cien

---

26 **“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIO DE CALIDAD.** 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.”

27 **“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. (...)”

28 **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;

(...)”

salarios mínimos legales mensuales vigentes (100) equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos pesos (\$73.771.700).

En ese mismo orden, al revisar el contenido de las Resoluciones Nro. 6697 de 2018 y Nro. 35090 de 2018 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 ETB, a la luz de la misma normatividad imputada como infracción.

Así las cosas, el Despacho encuentra probado que la demandada 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 de la usuaria, se le corrió el traslado de 10 días para presentar descargos, 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 los mismos.

Ahora bien, en cuanto a la valoración probatoria que se llevó a cabo por la Superintendencia, el Despacho debe decir que no comparte los argumentos esgrimidos por la parte demandante, habida cuenta que se encuentra que el organismo de control se pronunció frente a las pruebas aportadas en el expediente, pues hizo referencia a los efectos de la solicitud del desistimiento presentado por la usuaria y explicó que la integralidad en la atención a las solicitudes de los usuarios de servicios de telecomunicaciones implica “*el deber de materializar oportunamente lo que responde a su favor, pues sólo la ejecución eficaz de lo concedido al usuario, conduce a concretar el real beneficio otorgado.*”, pues no hacerlo, implicaría falsas expectativas para este, poniendo en entredicho el nivel de calidad con el que debe atender la empresa.

De igual forma, se observó que la Entidad demandada le indicó a la ETB que, si bien se acreditó que los ajustes se habían efectuado, lo cierto era que dicha actividad no resultó oportuna para la usuaria, pues ello la motivó a la presentación de la queja. Al respecto, la Superintendencia explicó:

*“Así las cosas, en cuanto a la materialización efectiva y oportuna de la favorabilidad que se analiza, se encuentra que si bien se hicieron ajustes en la línea 2486663, esto no ocurrió en la fecha indicada por el operador mediante decisión empresarial de fecha 25 de agosto de 2014, obrante a folio 4, sino hasta el 6 de enero de 2015, lo que permite concluir su materialización tardía, pues la favorabilidad otorgada al usuaria mediante oferta hecha por el proveedor y que la usuaria aceptó mediante escrito de desistimiento, es decir, cuatro meses después, por tanto, se tiene que la favorabilidad se plasmó extemporáneamente.*

*De esta manera, está claro para esta Dirección que la sociedad no materializó la favorabilidad concedida al reclamante de manera oportuna, ni bajo los precisos términos en que fue otorgada, según la comunicación del 25 de agosto de 2014, pues a pesar de haberle manifestado que efectuaría el ajuste de \$87.010 IVA incluido, procedió a la realización de los ajustes por valor de \$147.684 correspondiente al mayor valor facturado desde marzo hasta noviembre de 2014 (...) de manera sucedánea a la apertura de la presente investigación y en todo caso, pasados 4 meses después de haberse emitido la decisión del 25 de agosto*

*de 2014, lo cual evidencia de manera manifiesta la trasgresión a la normatividad reprochada.”<sup>29</sup> (sic)*

Así las cosas, es preciso indicar que en el expediente se logró probar que las faltas imputadas, fueron efectivamente cometidas por la ETB, habida cuenta que, si bien manifestó haber atendido la solicitud de cambio de plan y reajuste de la facturación, lo cierto es que lo hizo de manera extemporánea, si se tiene en cuenta que el cambio de plan se llevó a cabo en el mes de marzo de 2014, pero los ajustes a la facturación solamente ocurrieron hasta el mes de enero de 2015, cuando la usuaria desistió de la queja que se había visto obligada a presentar para que la empresa prestadora de servicios corrigiera la actuación requerida.

Tal situación, repercutió directamente en la agilidad y calidad con la cual se prestaba el servicio (literal g numeral 10.1 artículo 10 Resolución CRC3066), y en el derecho que el usuario tenía de recibir atención integral y respuesta oportuna a su solicitud (literal h numeral 10.1 artículo 10 Resolución CRC3066), actuaciones que justificaron la imposición de la sanción administrativa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de sus facultades legales.

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, y valorando el material probatorio existente, sin que se encuentre sustento a los argumentos expuestos en la demanda, respecto del cargo de violación al debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad de la conducta.

Ahora bien, corresponde al Despacho resolver el segundo problema jurídico planteado en este asunto, que se recuerda que corresponde a establecer si ¿Los actos demandados están inmersos en la causal de infracción a las normas en que debían fundarse, porque presuntamente desconocen el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 y 44 del C.P.A.C.A. al no valorar los factores establecidos allí para la imposición y tasación de la sanción de la multa?, así como, si ¿desconocieron los artículos 10 y 18 del C.P.A.C.A. y 83 de la Constitución Política por no tener en cuenta la solicitud de desistimiento de la queja presentada por la usuaria Ángela María Ávila?

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 desarrollo de este 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, frente a lo cual 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 expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo.***

---

29 Pág. 164 archivo “14-244864”

(...)<sup>30</sup> (Subrayas del Despacho)

Se tiene entonces que la falta de motivación consiste en no hacer expresos los motivos del acto administrativo. 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 de Industria y Comercio 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, que se trata de uno 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, o 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 dosimetrías que se exponen a continuación.*

#### *10.1. Gravedad de la falta*

*(...)*

#### *10.2. Reincidencia*

*(...)*”

Lo anterior, reiterado en el análisis efectuado en las Resoluciones No. 6697 de 2 de febrero de 2018 y No. 35090 de 23 de mayo de 2018, 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.

Vale señalar, que inclusive se pudo constatar que dentro del análisis de los criterios, la Superintendencia argumentó que debido a la gravedad de la falta,

---

30 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.

la multa se disminuiría en un monto de cinco (5) salarios, pero que atendiendo a la reincidencia, se incrementaría en el mismo monto, para dar como resultado la imposición de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual denota la garantía de derechos que le asistían a la ETB en desarrollo de la actividad sancionatoria de la demandada, al valorar integralmente los criterios de tasación de la sanción.

Así, la multa se encuentra sustentada en el criterio de gravedad de la falta, teniendo en cuenta que la solicitud de cambio de plan del contrato presentada en el mes de marzo de 2014 por la usuaria, no surtió efectos plenos (incluyendo la modificación de la facturación) sino hasta el mes de enero de 2015, cuando se acreditó en la investigación sancionatoria.

Argumento que el Despacho considera acertado al encontrar que, si bien la parte demandante manifestó haber hecho los ajustes a la facturación, lo cierto es que lo hizo casi un año después, lo que implicó una desatención de sus obligaciones de atender con calidad y oportunidad las solicitudes de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, se encuentra probado en el expediente, que la Entidad demandada justificó el monto y la imposición de sanciones en los actos administrativos discutidos dentro del límite máximo señalado en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, atendiendo los criterios contemplados en el artículo 44<sup>31</sup> del C.P.A.C.A., contrario a lo planteado por la Empresa demandante. Por esta razón, se concluye que el cargo planteado no está llamado a prosperar y por tanto, las pretensiones de la demanda tampoco.

Finalmente, es preciso indicar que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ha sostenido en casos de connotaciones similares que, en la fijación del monto de la multa no es necesario que concurren todos los criterios de graduación de la sanción.

Al respecto, en sentencia de 1 de junio de 2017, proferida dentro del radicado 110013334006201300207-01 con ponencia del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, se analizó:

*“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*

---

31 “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.”



(...)

*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.” (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>32</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 adelantada en contra de la parte demandada, 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 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>33</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.

---

32 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.

33 Es así que en la resolución No. 33797 de 2017, señaló: “En cuanto al documento allegado por la sociedad investigada, firmado por la usuaria el 06 de enero 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 3066 de 2011 y demás normas concordantes.*

*En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que si bien, la señora ÁNGELA MARÍA ÁVILA, presentó desistimiento de manera voluntaria de la denuncia en contera 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” (Pág.160– 162 expediente administrativo CD Fl. 158).*

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 les 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.

Por tales razones, los cargos de la demanda no están llamados a prosperar y las pretensiones serán negadas.

## **7. Condena en 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>34</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 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, circunstancias que en este asunto no se evidencian.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>35</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa<sup>36</sup>.

---

34 Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

35 "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".

36 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 Beceril 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

## 8. Otras determinaciones

La apoderada general de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB S.A. E.S.P., Andrea Ximena López Laverde, aportó escrito<sup>37</sup> por medio del cual le confirió poder a la abogada Nancy Vásquez Perlaza, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 25.435.854 y portadora de la tarjeta profesional Nro. 135.028 del C. S. de la J., por lo que es procedente aceptar personería para actuar, conforme a la documentación obrante en el expediente<sup>38</sup>.

Por otra parte, se observa que al expediente se allegó memorial<sup>39</sup> suscrito por Jazmín Rocío Soacha Pedraza, quien actuando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio, confiere poder a favor de la abogada Jossua Fernanda Bonilla Charry, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.030.542.061 y portadora de la tarjeta profesional No. 234.758 del C. S de la J., para que actúe en representación y defensa de los intereses de la Superintendencia en este proceso.

Para soportar la actuación procesal, se aportó copia de la Resolución No. 291 de 2020, por medio de la cual el Superintendente de Industria y Comercio delegó las funciones de representación judicial en el empleo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, que ostenta la señora Soacha Pedraza; y copia de la Resolución No. 12789 de 2021, por medio de la cual se prorrogó el nombramiento de Jazmín Rocío Soacha Pedraza en el empleo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia<sup>40</sup>.

Por tal razón, se reconocerá personería para actuar a la mencionada profesional del derecho.

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;

### RESUELVE

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

**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.

---

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.

37 Pág. 2 archivo "14AlegatosConclusionDemandantePoder"

38 Se aportó copia de la Escritura Pública Nro. 1196 de 2016 de la Notaría Sesenta y Cinco del Círculo de Bogotá, por medio de la cual la ETB le confirió poder general a la abogada López Laverde.

39 Págs. 11 archivo "15AlegatosConclusionDemandada"

40 Págs. 12-14 archivo "15AlegatosConclusionDemandada"

**CUARTO.- RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Nancy Vásquez Perlaza, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 25.435.854 y portadora de la tarjeta profesional Nro. 135.028 del C. S. de la J., para que actúe como apoderada de la empresa demandante, en los términos del poder obrante en el archivo “14AlegatosConclusionDemandantePoder”.

**QUINTO.- RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Jossua Fernanda Bonilla Charry, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.030.542.061 y portadora de la tarjeta profesional No. 234.758 del C. S. de la J., para que actúe como apoderada de la entidad demandada, en los términos del poder obrante en el archivo “15AlegatosConclusionDemandadaPoder”.

**SEXTO.-** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**Juez**

GACF  
Sentencia Ordinaria

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: **a36ca06ae85b46928f3290c6547ae8fbdecf1016222efec4efb26e6ea76d2bb**

Documento generado en 02/08/2022 04:04:07 PM

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