

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref:** Exp. No. 110013334001201700276-01  
**Demandante:** UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**SENTENCIA DE APELACIÓN**  
**SISTEMA ORAL**

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 28 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. D.C., mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

**La demanda**

La sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, C.P.A.C.A., pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 1 a 30 cuaderno 1).

Resolución No. 33766 de 31 de mayo de 2016, “*Por la cual se impone una sanción administrativa*”, expedida por el Director de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio (Fls. 76 a 81 cuaderno 1).

Resolución No. 15910 de 31 de marzo de 2017, “*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación*”, expedida por el Director de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio (Fls. 88 a 91 cuaderno 1).

Resolución No. 32654 de 7 de junio de 2017, "*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*", expedida por la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (Fls. 92 a 96 cuaderno 1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho. (i) Se declare que la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. no estaba obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de la sanción impuesta. (ii) Se ordene a la demandada reintegrar la suma de dinero consignada conforme a la sanción pecuniaria impuesta, reajustada según lo dispuesto por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, con sus respectivos rendimientos económicos.

Finalmente, solicitó. (i) En los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, se condene en costas a la parte demandada. (ii) En la sentencia que ponga fin a la presente acción, se dé cumplimiento a las disposiciones y al término indicado en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, y que las sumas de dinero a que sea condenada la demandada, devenguen los intereses máximos moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria.

### **Pretensiones subsidiarias**

(i) Solicitó que se modifique el artículo primero del acápite resolutivo de la resolución sancionatoria, específicamente en el sentido de disponer la disminución de la sanción impuesta a la demandante. (ii) Solicitó que al haber sido consignada a favor de la demandada el valor de la sanción pecuniaria, se condene a reintegrar a la demandante el valor que resulte de la diferencia entre la sanción impuesta y la que se disponga en la correspondiente sentencia.

### **Hechos**

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC), mediante la Resolución No. 63540 de 30 de octubre de 2013, inició investigación y formuló cargos en contra de la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., teniendo como imputación fáctica la falta de atención completa a la información solicitada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

La sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., presentó sus descargos oportunamente, mediante escrito radicado el 30 de diciembre de 2013.

La SIC, mediante la Resolución No. 33766 de 31 de mayo de 2016, impuso una multa a la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., correspondiente a la suma de \$31.025.475, equivalente a 45 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Contra la decisión anterior, el 5 de julio de 2016 la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación; el primero se desató mediante la Resolución No. 15910 de 31 de marzo de 2017, en el sentido de confirmar lo decidido; y la segunda, mediante la Resolución No. 32654 de 7 de junio de 2017, y en ella se confirmó la Resolución sancionatoria No. 33766 de 31 de mayo de 2016.

### **Normas vulneradas**

Constitucionales: artículos 6, 29 y 95.

Legales: artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, artículos 66 y 67 de la Ley 1341 de 2009.

En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación.

#### **1. Nulidad por falsa motivación de los actos administrativos.**

La jurisprudencia colombiana ha denominado "falsa motivación" la causal según la cual se anulan (revocan) los actos administrativos fundados en hechos que no son verdaderos.

La motivación de un acto administrativo, "debe ser seria, adecuada o suficiente e íntimamente relacionada con la decisión que se pretende", por lo que, se considera que dicha motivación no es seria, adecuada o suficiente cuando la misma no se encuentre sustentada en las debidas, necesarias y pertinentes pruebas, así como en los razonamientos apropiados que sustentan la decisión de la autoridad administrativa.

En este sentido, las resoluciones demandadas incurren en falsa motivación, ya que la SIC pretende, mediante los actos administrativos demandados, imponer una sanción, fundamentándose en criterios arbitrarios e incongruentes entre la motivación de los actos y su parte resolutive.

**2. Nulidad del acto administrativo por infracción de la norma en que debía fundarse – desconocimiento de los criterios establecidos en la Ley 1341 de 2009 con respecto a la dosimetría de la sanción.**

La Superintendencia de Industria y Comercio no hizo ningún estudio puntual, serio y juicioso en relación con los criterios establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 para imponer la sanción respectiva a UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.; por lo anterior, es evidente que la sanción impuesta a la demandante, solo se encuentra fundamentada en la arbitrariedad de la propia SIC.

En este orden de ideas, es evidente que los actos administrativos demandados, han incurrido en una notoria desviación de poder, toda vez que al no dar aplicación a lo dispuesto en los numerales segundo y cuarto del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, se observa que la sanción impuesta no está motivada por la finalidad prevista en la ley mencionada.

¿Dónde están las fórmulas matemáticas o los criterios lógicos que permitieron objetivizar el monto de la sanción en un determinado valor y no en otro? Una cosa es que la entidad demandada imponga un multa dentro de los montos que le impone la ley, y otra bien distinta que el monto al que se llega sea el adecuado y justo para el tipo de conducta que el policía administrativo pretende reprimir.

De la lectura de los actos acusados, solo se puede deducir que es el capricho o la arbitrariedad y no un trabajo serio de dosimetría lo que llevó a la Superintendencia de Industria y Comercio a imponer a la demandante la multa que ahora se demanda.

En efecto, en este caso, como se ha expuesto, se observa claramente una evidente extralimitación en el ejercicio de la función sancionatoria de la SIC, con lo que se evidencia una clara violación a la Carta Política.

Finalmente, los actos administrativos demandados se profirieron mediante desviación de poder y con evidente abuso del derecho, pues la SIC, de manera abusiva, impuso a la demandante una multa equivalente a cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con lo anterior, es más que notorio que la SIC utilizó de manera deliberada y exagerada sus potestades de policía administrativa y su facultad sancionatoria, para imponer una multa equivalente a cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin argumentar de manera suficiente y clara, las razones por las cuales impuso esa sanción y no otra.

### **3. Dosimetría de la sanción.**

Se hace necesario, en el presente caso, hacer alusión a la dosimetría de las sanciones, puesto que, en el evento remoto de no prosperar las pretensiones de la presente demanda, deberá entrar a considerar dicho aspecto, ya que la imposición de las multas siempre debe atender a criterios de proporcionalidad y razonabilidad; a los cuales deben sujetarse las actuaciones de la administración pública y, más aún, tratándose de la imposición de actos que

impliquen la pérdida o disminución de derechos, puesto que en estos debe analizarse que la sanción se encuentre en concordancia con la naturaleza y gravedad de la falta.

En este orden de ideas, la Superintendencia de Industria y Comercio, a la hora de imponer la sanción de que se trata, debió analizar que el monto y el impacto de la misma no resulten violatorios de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

La SIC justificó el monto de la desproporcionada sanción impuesta por la violación de las normas, en la existencia de las normas mismas y en la inobservancia de los supuestos de hecho que allí se contienen, sin que haya ninguna explicación o desarrollo objetivo que permita comprender cuál fue el análisis efectuado por la Superintendencia para graduar la multa. De ninguna manera se está explicando cuál fue la naturaleza de la falta y por qué alcanzó tan alto nivel de gravedad.

La SIC no tuvo en cuenta la conducta de la demandante, consistente en darle favorabilidad a las pretensiones solicitadas por el propio usuario, y no se observa la aplicación de los criterios establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, los cuales debieron ser objeto de estudio al momento de graduar o calificar la sanción que se impuso a través de los actos administrativos objeto de debate, a través de la presente demanda.

Por lo anterior, resulta evidente que la SIC no realizó un juicio de adecuación de la sanción en el presente caso; por lo tanto, es evidente que con ello se están vulnerando los principios de razonabilidad y proporcionalidad antes expuestos.

### **La sentencia de primera instancia**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia proferida el 28 de junio de 2019, negó las súplicas de la demanda, bajo las siguientes consideraciones (Fls. 174 a 181 cuaderno 1).

La Resolución No. 33766 de 31 de mayo de 2016, por medio de la cual se impuso una sanción pecuniaria a la empresa demandante, consistente en multa de 45 SMLMV, se basó en una exposición de la conducta infractora consistente en no atender de manera completa y efectiva las órdenes y requerimientos del ente de control, tendientes a definir las peticiones de los usuarios y/o quejosos, obstaculizando la labor de vigilancia de la misma entidad.

Frente a la resolución sancionatoria, se observa que en el acto administrativo se realizó una descripción de los hechos, de los supuestos contenidos en las normas de protección al consumidor y de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, ponderándose el criterio de sanción denominado gravedad de la conducta, contra la conducta desplegada por la sociedad UNE EPM S.A. en la actuación investigativa, que se resume en no entregar de manera completa la información solicitada por la entidad de control, en el curso de verificación de los hechos que dieron origen a una queja, con lo cual se obstaculizó su labor de vigilancia y protección, de los derechos señalados en el Régimen Integral de Protección a los Consumidores de los Servicios de Comunicación, incurriéndose directamente en la infracción descrita explícitamente en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

Entonces, si bien en los actos demandados no se dedicó un acápite especial para cada uno de los criterios aludidos en el artículo 66 *ejusdem*, ello no desconoce, como se destacó en precedencia, que no hubieran sido objeto de valoración, en lo pertinente. En cuanto al daño producido, la entidad fue precisa en demostrar y describir la afectación general a los derechos del usuario en materia de protección al consumidor de servicios de telecomunicaciones, al omitir o desconocer la autoridad de la SIC pues no aportó oportunamente, y de manera completa, la información requerida a fin de tramitar una PQR, que goza de las garantías del artículo 29 de la Constitución.

De otro lado, la circunstancia de que el quejoso haya retirado la denuncia interpuesta, por cuanto la empresa investigada resolvió todas sus peticiones, fue valorada por la entidad accionada. Se indicó, claramente, la existencia de

un escrito de desistimiento, presentado por el usuario Carlos Eduardo Rodríguez Luna, y se le asignó un valor dentro de la graduación sancionatoria, con la reducción de la multa, conforme se aprecia en la resolución correspondiente.

### **El recurso de apelación**

La sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida el 28 de junio de 2019 (Fls. 186 a 188 cuaderno 1).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de resolver sobre las razones esgrimidas contra la sentencia de primera instancia.

### **Actuación procesal surtida en esta instancia**

A través de auto de 13 de noviembre de 2019, se admitió el recurso de apelación (Fl. 4 cuaderno apelación de sentencia).

Mediante proveído de 10 de diciembre de 2019, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto (Fl. 8 cuaderno apelación de sentencia).

### **Alegatos de conclusión**

La Superintendencia de Industria y Comercio presentó sus alegatos de conclusión en escrito radicado el 20 de enero de 2020. En ellos reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso (Fls. 14 a 126 cuaderno apelación de sentencia).

La sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. presentó sus alegatos de conclusión en escrito radicado el 13 de enero de

2020. En ellos reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso (Fls. 10 a 13 cuaderno apelación de sentencia).

### **Concepto del Ministerio Público**

El Agente de Ministerio Público rindió concepto el 5 de febrero de 2020, en el cual expuso.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en la Resolución No. 33766, del 31 de mayo de 2016, indicó que la *"investigación administrativa está orientada a establecer si la sociedad investigada trasgredió lo previsto en el artículo 54, y en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009"*; el primero de ellos relacionado con el presunto incumplimiento de informar y tramitar los recursos legales a los que tenía derecho el señor Rodríguez Luna; el otro, por cuanto el 26 de junio de 2013, la sociedad investigada radicó la respuesta al requerimiento de información formulado por la SIC el 27 de mayo de 2013, sin adjuntar copia de las peticiones al usuario, y de forma incompleta, en lo referente al *"resumen de la solicitud de servicios"*.

En relación con la primera situación, en la misma resolución se indica que *"el cargo endilgado en cuanto al incumplimiento del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, queda desvirtuado por falta de congruencia"*; y al determinar la dosimetría de la sanción se precisó que *"teniendo en cuenta que obra escrito de desistimiento del quejoso, el monto de la sanción a imponer, se reducirá en cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes"*.

En este orden de ideas, no se entiende cuál es el reproche que se hizo por la demandante con respecto a la actuación de la SIC frente a la investigación adelantada por la queja que presentó el señor Carlos Eduardo Rodríguez Luna. Como quedó dicho, en la resolución sancionatoria se exoneró de este cargo a la empresa UNE EPM TELECOMUNICACIONES y se redujo el monto de la sanción por imponer, debido al desistimiento que este presentara.

De otro lado, con respecto a la dosimetría de la sanción, en la resolución sancionatoria se explicó en qué consistió la gravedad de la falta, pues la

empresa desconoció la autoridad de la cual está investida la Superintendencia de Industria y Comercio, al no aportar los documentos solicitados de manera completa, lo que genera un riesgo de retrasos e imprecisiones en las decisiones administrativas por adoptar; no obstante, como se dijo antes, procedió a reducir la multa a imponer en cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, teniendo en cuenta que obra escrito de desistimiento del quejoso.

En la Resolución No. 15910 de 31 de marzo de 2017, que resolvió el recurso de reposición se señaló que el monto de la sanción que se aplica en cada caso particular, se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 y, para el caso en cuestión, el “*derrotero principal*” lo demarcó la gravedad de la falta.

En consecuencia, como quiera que la Superintendencia de Industria y Comercio interpretó las normas aplicables al caso concreto de manera adecuada; y los fundamentos del recurrente no desvirtuaron la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, se estima que la sentencia recurrida debe ser confirmada.

### **Consideraciones de la Sala**

#### **Problema jurídico planteado**

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada en sentencia de 28 de junio de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

#### **Fijación del litigio.**

El Tribunal procederá a estudiar si los actos administrativos demandados están viciados de nulidad por falsa motivación, infracción de las normas en que debían fundarse, violación del principio de proporcionalidad de la sanción y falta de aplicación de dosimetría en la determinación del monto de la multa impuesta.

## **Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia**

### **Argumentos de la apelante**

En relación con el vicio de nulidad por falsa motivación de los actos administrativos demandados, es importante insistir que las razones esgrimidas en ellos están basadas en hechos que fueron calificados erróneamente, como pasará a explicarse.

La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC) no tuvo en cuenta que UNE EPM atendió el requerimiento del señor Carlos Eduardo Rodríguez Luna, razón por la cual el usuario desistió voluntariamente de la queja presentada ante la SIC y solicitó a esta última archivar la investigación administrativa; no obstante, esta decidió continuar con el trámite de la investigación, pasando por alto este hecho, especialmente a la hora de imponer la sanción.

En este sentido, las resoluciones demandadas se encuentran viciadas de falsa motivación, pues la SIC se fundamentó en criterios arbitrarios e incongruentes para imponer la sanción a la demandante.

Con respecto a la nulidad de la norma en que debía fundarse (Ley 1341 de 2009), se alega que la Superintendencia de Industria y Comercio no analizó cada uno de los criterios previstos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.

El principio de proporcionalidad está relacionado con la aplicación moderada de las sanciones administrativas; de esta forma, se limita una inadmisibles discrecionalidad administrativa, y queda así moderada en función de las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean a la toma de decisiones.

Así las cosas, es claro que les corresponde a las entidades administrativas, a la hora de imponer una determinada sanción hacer un juicio de proporcionalidad entre la gravedad de la falta y el contenido de la sanción.

Por lo tanto, la imposición de una eventual multa, requiere que la Administración, previamente, califique la gravedad de la falta, el daño y la reincidencia en la comisión de la conducta, de acuerdo con los criterios anteriormente mencionados; de ahí que en cualquier momento pueda graduarse el monto de la misma, así como el impacto de ésta, en cabeza de la persona a quien se le ha impuesto.

### **Análisis de la Sala**

En síntesis, la recurrente cuestiona la dosimetría de la sanción y controvierte la conducta de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En efecto, sostuvo que los actos administrativos demandados se expidieron con falsa motivación e infracción de la norma en la que debían fundarse; en este contexto, no se efectuó una valoración sobre los criterios que exige el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009; y, finalmente, que no se tuvo en cuenta el desistimiento de la queja presentada por el usuario al momento de imponer la sanción pecuniaria.

En primer orden, la Sala estudiará la fundamentación que tuvo en cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio para continuar con la investigación administrativa en contra de la sociedad demandante, pese al desistimiento de la queja elevada por el usuario Carlos Eduardo Rodríguez Luna (Fls. 76 a 81 cuaderno 1).

“(…)

#### **OCTAVO: CONSIDERACIONES.**

(…)

##### **8.1. Desistimiento de la acción**

Frente a este punto, es preciso resaltar que la sociedad investigada, en su escrito de descargos, argumentó que en el presente caso al reclamante se le despacharon favorablemente todas sus pretensiones, de tal manera que los valores que éste discutió fueron reconocidos a su favor, sin que hubiera tenido que cancelar suma alguna, lo que derivó en que el quejoso suscribiera escrito de desistimiento.

(...)

Así las cosas, en materia de desistimiento expreso de la petición, la normatividad administrativa estableció 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, de igual manera, estipuló la facultad que tienen las autoridades para continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público, caso en el cual deberán expedir resolución motivada.

Por lo anterior, esta Superintendencia continúa la presente investigación administrativa en procura del interés general, ya que de conformidad con las facultades otorgadas por el Decreto 4886 de 2011, debe adelantar las correspondientes actuaciones con el fin de garantizar los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones y maximizar su bienestar social.

(...)

De lo anterior, es claro que esta Dirección de conformidad con las facultades otorgadas por el Decreto 4886 de 2011, debe adelantar las correspondientes actuaciones administrativas con el fin de garantizar los derechos de los usuarios de los citados servicios; por lo tanto, cuando se evidencia un incumplimiento a lo establecido en el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, debe adoptar las medidas y sanciones correspondientes de acuerdo a la ley.

(...)

Así, teniendo, en cuenta que la presente investigación busca establecer si se vulneró el interés general, esto es, lo dispuesto en el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, concretamente, si existió trasgresión a lo previsto en el artículo 54 y numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, esta Entidad debe adelantar la correspondiente actuación administrativa, y como resultado de la misma, podrá imponer las sanciones previstas en la ley, sin que el desistimiento de la queja por el interesado, sea impedimento para continuar con la investigación hasta su culminación, por lo que a continuación se procede a analizar el caso del usuario referenciado.

(...)"

Las consideraciones transcritas permiten afirmar que si bien el usuario desistió de la queja presentada, la investigación se continuó por razones de interés público, pues de conformidad con el Decreto 4886 de 2011 la Entidad demandada está facultada para continuar con la investigación administrativa, en procura de salvaguardar los derechos de los usuarios del servicio.

De otro lado, la Sala observa que la investigación se basa en la transgresión de los artículos 55 y 64, numeral 5, de la Ley 1341 de 2009, pues de acuerdo con la resolución sancionatoria la demandada no aportó información completa con respecto a los requerimientos que formuló la SIC, circunstancia que condujo a la imposición de una multa de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así mismo, se desestimará el argumento de la recurrente, según el cual los actos acusados están viciados de nulidad por falsa motivación, pues se aplicó el principio de favorabilidad a la queja presentada por el usuario. La Sala observa, sobre el particular (folio 77, respaldo), que la SIC tuvo en cuenta la aplicación de la favorabilidad a la petición del usuario y, por ello, fue que se redujo el valor de la sanción impuesta a través de la Resolución No. 33766 de 31 de mayo de 2016.

De otro lado, como se ha venido mencionando la investigación se llevó a cabo por la trasgresión de lo dispuesto en los artículos 55 y 64, numeral 5, de la Ley 1341 de 2009 pues, como se observa, no se encuentra que la SIC haya incurrido en falsa motivación de los actos acusados. Estos se encuentran debidamente motivados y se hizo una clara mención a los motivos por los cuales se llevó a cabo la investigación administrativa (folio 79, respaldo); en tal sentido, se encuentra probado que la sanción se impuso porque no se entregó en forma completa la información requerida por la SIC.

De otro lado, con respecto al argumento esgrimido por el recurrente sobre la nulidad por infracción de la norma en que debieron fundarse los actos acusados, resulta necesario mencionar los criterios que la Superintendencia de Industria y Comercio tuvo en cuenta para imponer la sanción de multa, que se encuentran previstos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.

**“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.”

(Destacado por la Sala).

Según la norma transcrita, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios para la imposición de la sanción: (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.

En el asunto objeto de análisis, encuentra la Sala que la SIC valoró el criterio enunciado en el numeral 1, pues tuvo en cuenta varios aspectos, algunos de ellos ya mencionados, tales como.

La naturaleza de la infracción (gravedad de la falta).

La trasgresión del artículo 55 y del numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por abstenerse de aportar la información completa requerida por la Entidad demandada (gravedad de la falta).

La proporcionalidad entre la falta y la sanción, toda vez que valorado el criterio 2 y el grado de disposición que mostró el operador al aplicar la favorabilidad con respecto a la queja presentada por el usuario, se estableció el monto de la sanción, que se ajusta a lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, pues no supera los 2000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en tanto se impuso una multa por cuarenta y cinco (45) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

“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.”

(Destacado por la Sala).

En este contexto, se advierte que se impuso a la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. una multa por haber trasgredido los artículos 55 y 64, numeral 5, de la Ley 1341 de 2009; y vulnerado los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones; a esta conclusión se arribó por parte de la SIC porque la demandante no aportó de manera completa la información requerida por la Entidad demandada con respecto a la queja presentada por el usuario Carlos Eduardo Rodríguez Luna.

En consecuencia, la Sala estima que de los criterios para la graduación de la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tuvo en cuenta el que consideró más relevante, conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009. Como fundamento de ello, pueden verse los siguientes apartes de la resolución cuestionada.

“(…)

#### **NOVENO: DOSÍMETRIA SANCIONATORIA**

(…)

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 este Ente, 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.

#### **9.1. Gravedad de la falta**

**En consonancia con el numeral 1 del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, que estableció, como criterio para la definición de las sanciones, el de gravedad de la falta, este Despacho concluye que evaluada la trasgresión del numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, la empresa desconoció la autoridad de la cual está investida esta Entidad, al no aportar los documentos solicitados de manera completa, lo que genera riesgo de retrasos e imprecisiones en las decisiones administrativas a adoptar.**

**No obstante, teniendo en cuenta que obra escrito de desistimiento del quejoso, el monto de la sanción a imponer, se reducirá en cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”**

(Destacado por la Sala)

Conforme a lo anterior, se advierte que la SIC valoró en debida forma el criterio de gravedad de la falta, que encontró probada durante la investigación administrativa llevada a cabo en contra de UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.; de otro lado se observa que, como se ha venido mencionando, la SIC tuvo en cuenta, al momento de imponer y graduar la sanción, el desistimiento de la queja presentado por el usuario.

Finalmente, en relación con la proporcionalidad de la sanción, encuentra la Sala que según lo establecido por el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, la SIC impuso una multa conforme a lo dispuesto por la norma respectiva, pues dicho aspecto fue debidamente valorado de acuerdo con la gravedad de la falta cometida por la sociedad demandante, y esta se encuentra dentro del límite permitido por la ley.

Las consideraciones hechas son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

### **Condena en costas**

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público; y su liquidación y ejecución se regirán por las normas del C.P.C.:

**“Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

Esta disposición remite al Código de Procedimiento Civil; sin embargo, la Sala aplicará el Código General del Proceso por ser la norma que subrogó al primero de los estatutos referidos.

El artículo 365 del Código General del Proceso, numeral 3, dispone que: “3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*”.

Por lo anterior, se condenará en costas y se ordenará adelantar el trámite correspondiente, por Secretaría, en armonía con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** la sentencia de 28 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, D.C., por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

**SEGUNDO.-** Condénase en costas a la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

**TERCERO-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al  
Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Ausente por incapacidad

**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado