**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**
**SECCIÓN PRIMERA**
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020).

| | |
|---|---|
| **Magistrado Ponente:** | **OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS** |
| **Expediente:** | **No. 11001333410452017001270127-01** |
| **Actor:** | **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A E.S.P (EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A E.S.P)** |
| **Demandado:** | **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** |
| **Referencia:** | **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – APELACIÓN SENTENCIA** |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP contra la sentencia del 22 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. (fls. 192 a 198 vlto. cdno. no. 1), mediante la cual se dispuso lo siguiente:

***"RESUELVE***

***PRIMERO.- NEGAR*** *la pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones esbozadas.*

***SEGUNDO.- CONDÉNASE*** *en costas a la parte demandante en favor de la parte demandada.* ***LIQUÍDENSE*** *por Secretaría.* ***FÍJASE*** *el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, en la suma equivalente al 5% de las pretensiones indicadas en la demanda, según lo establecido en la parte motiva de esta providencia.*

***TERCERO.- DESE*** *cumplimiento a esta sentencia bajo los parámetros y términos previstos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.*

***CUARTO.-*** *Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría* ***DEVUÉLVASE*** *al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y* ***ARCHÍVESE*** *el expediente.*(fl. 198 vlto. cdno. no. 1 – Mayúsculas y negrillas sostenidas del texto original).

# I. ANTECEDENTES.

## 1. La demanda.

Mediante escrito radicado el 28 de junio de 2017 en la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 1 a 22 cdno. no. 1), con las siguientes súplicas:

***"I-PRETENSIONES***

***Que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones:***

- ***La Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015*** *por la cual la Superintendencia de Industria y Comercio, impuso sanción pecuniaria a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB. S.A. ESP., por la suma de VEINTISEIS MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS MCTE ($26.418.350) EQUIVALENTE A (41) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

- ***La Resolución 31283 del 26 de mayo de 2016,*** *por la cual resolvió el Recurso de Reposición y concede el de apelación modificando a su vez la multa por la suma de VEINTITRES MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS ($23.840.950) eguivalente a (37) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

- ***La Resolución 81656 del 24 de noviembre de 2016,*** *por la cual Resolvió el Recurso de Apelación confirmando la Resolución sanción No. 85771 del 30 de octubre de 2015 en los términos que fue modificada por la Resolución 31823 del 26 de mayo de 2016.*

- *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de nulidad y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO el Tribunal ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio, reintegrar a la E.T.B S.A. ESP., la suma de veintitrés millones ochocientos cuarenta mil novecientos cincuenta ($23.840.950) M/cte., equivalente a treinta y siete (37) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

- *A título de restablecimiento del derecho, se ordene devolver a ETB S.A. ESP., el pago efectuado por la suma de ($23.840.950) y debidamente indexado a la fecha de hacer efectivo la devolución de lo pagado.*

- *Que también como consecuencia de las declaraciones de nulidad y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, el Tribunal ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio, reintegrar a E. T.B. S.A. ESP., la suma que cobre indebidamente esa entidad y llegue a pagar la*

*sociedad demandante a título de intereses en virtud de los actos administrativos acusados.*

- *Que también como consecuencia de las declaraciones de nulidad y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, el Tribunal ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio, pagar a ETB S.A. ESP., la corrección monetaria que resulte de las sumas cobradas indebidamente a la sociedad por las entidades demandadas* (sic)

- *Que el Tribunal ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 del CP ACA.*

- *La condena respectiva sea actualizada, aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha en que ETB S.A. ESP. pagó a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso* (fls. 1 y 2 cdno. no. 1 – Mayúsculas sostenidas del texto original)

**2. Hechos.**

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) Indica que, el señor Luis Agustín Niño Rangel presentó ante la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, un derecho de petición el 7 de octubre de 2014 bajo el radicado No. CUN 4347-14-0003353653.

2) Señala que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, el 28 de octubre de 2014, dentro de los 15 días que establece la ley dio respuesta al usuario informándole además de los recursos de reposición y en subsidio apelación a los que tenía derecho. El usuario no hizo uso de los recursos.

3) Advierte que, el usuario presentó queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio el 21 de noviembre de 2014, en la que denunció a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP por no haber atendido su petición del 7 de octubre de 2014.

4) Anota que mediante la Resolución No. 27340 del 27 de mayo de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio inició investigación administrativa mediante la formulación de cargos con motivo de la denuncia formulada por el usuario Luis Agustín Niño Rangel.

5) Participa que mediante al Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso sanción a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP por la suma de veintiséis millones cuatrocientos dieciocho mil trescientos cincuenta pesos m/cte ($26.418.350), equivalente a 41 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6) Añade que contra la citada decisión la Empresa de Teléfonos de Bogotá S.A ESP, interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación.

7) La Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Resolución No. 31823 de 26 de mayo de 2016, resolvió el recurso de reposición modificando la sanción por multa de veintitrés millones ochocientos cuarenta mil novecientos cincuenta pesos ($23.840.950) equivalente a 37 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8) Menciona que mediante la Resolución No. 81656 de 24 de noviembre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió el recurso de apelación y confirmó la multa impuesta en los términos en que fue modificada, desconociendo que el usuario desistió de la queja.

## 3. Normas violadas y concepto de la violación.

El concepto de violación esgrimido por la sociedad demandante tuvo como fundamento, en síntesis, los siguientes cargos:

### 3.1 *"Violación al debido proceso"*

Adujo que los actos administrativos acusados vulneran el artículo 29 de la Constitución Política que establece como obligación asegurar a los administrados el debido proceso con ocasión de las actuaciones administrativas que se surtan, en cada una de las etapas procesales, de modo que el particular pueda ejercer plenamente su defensa, así como el respeto de la garantía de la presunción de inocencia.

### *3.2 "Violación al debido proceso por omisión a la formulación de pliego de cargos"*

Señaló que la Superintendencia demandada vulneró su derecho al debido proceso, pues dejó de aplicar el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, ya que

ante la queja presentada por el señor Niño Rangel y previo a proferir la Resolución No. 27340 del 27 de mayo de 2015, no agotó las averiguaciones preliminares, que permitieran establecer si había mérito para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la demandante, lo que implica que dicho procedimiento está viciado de nulidad, pues la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP. no tuvo conocimiento del inicio de la indagación preliminar, lo que la puso en una situación de indefensión.

**3.3 *"Indebida aplicación del numeral 12 del artículo 64 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 para justificar la sanción impuesta a ETB Pretermisión del principio de legalidad y del debido proceso".***

Afirmó que si bien la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y las normas que la complementan, en concordancia con el numeral 3º del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011, puede sancionar a los prestadores que incumplan el régimen de protección a los usuarios, no tiene la facultad para sancionarlos por la trasgresión del numeral 12º del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, pues dicha competencia está asignada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Señaló que las facultades sancionatorias de la Superintendencia demandada se limitan al régimen de protección al consumidor contenido en el Decreto 4886 de 2011, y que el referido artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 no hace parte de dicho régimen.

**3.4. *"Violación al principio de tipicidad-legalidad y de defensa por indebida formulación de cargos al no haber indicado con claridad la norma infringida"***

Manifestó que la Superintendencia de Industria y Comercio desconoció que el pliego de cargos como manifestación del principio acusatorio, constituye una pieza fundamental y autónoma en el procedimiento administrativo sancionatorio, mediante el cual debió concretar a la investigada los hechos que en su sentir fueron transgresores de la normatividad, indicando así mismo las disposiciones presuntamente infringidas y las sanciones correspondientes, es decir, sin haber desconocido que el pliego de cargos debe cumplir una función necesaria para habilitar la decisión final.

Indica que la Superintendencia de Industria y Comercio, desde el inicio del proceso administrativo sancionatorio, y posteriormente al imponer la resolución sancionatoria No**.** 85771 del 30 de octubre de 2015, no cumplió a cabalidad con la exigencia de la *Lex Certa,* específicamente con el deber de tipificación que recae sobre esa autoridad.

**3.5. *"Violación al debido proceso por incongruencia entre la imputación jurídica del pliego de cargos y el marco jurídico de la sanción".***

Advirtió que al comparar la imputación jurídica contenida en la Resolución No. 27340 del 27 de mayo de 2015 que dio inicio a la investigación frente al marco jurídico de la Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015 que impuso la sanción, se observa una modificación sustancial, la cual no le fue notificada a la sociedad investigada.

Adujo que la resolución sancionatoria, no contiene consecuencia jurídica alguna o infracción alguna, tampoco es una norma donde se encuentren contemplados los elementos de un ilícito que se pretende castigar; se deduce entonces que la entidad demandada terminó imponiendo una sanción a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB S.A ESP sin haber indicado cual fue la infracción cometida, omisión que conllevó a la falta de delimitación clara del comportamiento prohibido, y en consecuencia a la infracción de los principios de tipicidad, legalidad, el derecho a la defensa y por contera al debido proceso al no haber determinado debidamente la normatividad supuestamente vulnerada.

**3.6. *"Infracción por desconocimiento del artículo 18 del C.P.A.C.A Derogado parcialmente por la Ley 1755 de 2015. Violación al derecho de defensa y al debido proceso"***

Indicó que la Dirección de investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, no debió desestimar el escrito de desistimiento arrimado al expediente por parte del interesado, conforme quedó explicitado anteriormente, so pena de incurrir en la inaplicación del artículo 18 de la Ley 1755 de 2015, por lo tanto, la infracción tipificada en la investigación se fundó con desconocimiento del derecho de audiencia y el derecho al

debido proceso, en el entendido que de su correcta aplicación, esto al encontrar procedente la aceptación de la manifestación expresa de la voluntad del usuario contenida en su escrito de desistimiento, debió haber llevado indudablemente al consecuente cierre y archivo de la investigación administrativa, actuar que no llevó a cabo la demandada al haber proseguido con el proceso administrativo.

La Superintendencia de Industria y Comercio debió justificar de manera suficiente cuáles fueron las razones de interés público que a su entender justifican la continuación de la actuación, razones que no pueden ser de carácter general, ni en abstracto, sino para el caso en concreto, explicando por qué en el hecho concreto, en un procedimiento administrativo de carácter particular como el caso que nos ocupa, donde la persona desiste por considerar que ya no hay una irregularidad.

La Superintendencia antes de proferir la resolución mediante la cual se resolvió el recurso de apelación debió motivar las razones de por qué decidió continuar con la investigación. Empero, en dicho acto ni siquiera se menciona la radicación del desistimiento y por ende tampoco se motiva la razón por la cual, pese al desistimiento radicado ante la demandada el día 12 de julio de 2016, la administración continuó de oficio con el trámite sin motivación alguna del acto administrativo.

**3.7. *"Desconocimiento de la aplicación del precedente artículo 10 del CPACA y la confianza legitima consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política. Violación del principio del debido proceso y legalidad"***

Adujo que, al verificar la decisión sancionatoria de la referencia, se observa que la entidad demandada está desconociendo el precedente administrativo que se encuentra establecido en el artículo 10 del CPACA, contrastado con el principio de la buena fe y de la confianza legítima que se encuentra consagrado en el artículo 83 de la norma superior, principio este último según ello ha señalado la honorable Corte Constitucional.

La parte demandante puso de presente un cuadro con las decisiones proferidas por la entidad demandada en las cuales el usuario presenta el desistimiento de la queja y se procede al archivo de la investigación, por lo cual reiteró que la entidad demandada desconoció el artículo 10 del CPACA.

**3.8. *"Indebida tipificación por inobservar los criterios legales para la definición de la sanción. Violación del principio de legalidad".***

Advirtió que al revisar los actos objeto de la presente demanda, y en particular la resolución sancionatoria se echa de menos la valoración de cada uno de los criterios que trae el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.

Indicó que en la Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015, se puede observar que la Dirección De Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, pretendió valorar únicamente los criterios de gravedad de la falta y el de reincidencia, sin hacer alusión alguna a los demás criterios, ni a los motivos por los cuales decidió desconocer su valoración. En cuanto al criterio gravedad de la falta se limitó a traer a colación una jurisprudencia de la Corte Constitucional donde esa corporación hace mención a las sub reglas de derecho de petición y a la norma donde se encuentra establecido el criterio gravedad de la falta.

De la lectura de los argumentos mediante los cuales Superintendencia de Industria y Comercio pretendió valorar el criterio "gravedad de la falta", se observa que mediante estos de ninguna manera se puede deducir una calificación subjetiva por parte de la entidad demandada, de la conducta de la sancionada, al haber desconocido que la gravedad del comportamiento sólo puede deducirse si se tienen en cuenta parámetros objetivos que hacen referencia a aquella forma de comportarse que se le exige a un individuo en una situación determinada.

Anotó que la Superintendencia de Industria y Comercio, al pretender valorar el criterio de reincidencia, debió precisar cuándo se incumplió, indicando en la parte motiva de la decisión la existencia de pronunciamientos donde hay decisiones sancionatorias previas por parte de la autoridad administrativa que sanciona, es decir, señalando uno o varios casos en los que el investigado o disciplinado o infractor fue sancionado por el mismo comportamiento.

Concluyó que la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria,

desconoció lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, al i) no valorar los criterios allí definidos y ii) no explicar la valoración de todos y cada uno de ellos, que por mandato legal debió realizar, omisión que de plano genera un vicio de nulidad por indebida imputación y por contera por falsa imputación.

**3.9. *"Desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción. Violación del principio de legalidad".***

Explicó que el numeral 4° del artículo 66 de la Ley 1341 de 2011, no se debe entender únicamente como un criterio de graduación de la sanción, habida cuenta que el mismo consagra una serie de principios que debe tener en cuenta la autoridad administrativa para racionalizar la sanción, principios que se encuentra contenidos en el artículo 44 del C.P.C.A, principio general de derecho que debe ser reflejado en todo procedimiento administrativo y que la la Superintendencia de Industria y Comercio, no lo tuvo en cuenta en el caso que nos ocupa, y que por su falta de valoración conlleva a que esa autoridad administrativa haya incurrido en falsa motivación.

Con la imposición de la multa la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en la violación al debido proceso, desconocimiento al principio de proporcionalidad, y vulneración del artículo 44 del CPACA. al imponer una sanción sin análisis de los hechos que sirvieron de sustento de la actuación administrativa y desatendiendo el efecto que tenía al momento de fijarse la sanción, por el desistimiento, es decir la manifestación de la usuaria de haber sido atendida favorablemente su pretensión.

La sanción en el presente procedimiento administrativo sancionatorio dependió única y exclusivamente de la voluntad del operador administrativo, en este caso, de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien no tuvo ningún criterio que permita verificar la objetividad de la sanción.

**4. Contestación de la demanda.**

La Superintendencia de Industria y Comercio, por intermedio de apoderada judicial, contestó la demanda (fls. 140 a 147 vlto cdno. no. 1), solicitando

que se denieguen las pretensiones y condenas solicitadas por la parte actora, con fundamento, en síntesis, bajo los siguientes planteamientos:
Advirtió que la entidad demandada inició investigación administrativa mediante Resolución No. 27340 del 27 de mayo de 2015, y una vez abierta la actuación administrativa antes referida se concedió a la investigada un término de 10 días, para que rindiera descargos y aportara o solicitara las pruebas que pretendía hacer valer a lo largo de la actuación administrativa, dicho requerimiento fue atendido por la empresa demandada el 16 de junio 2015.

Señaló que mediante la Resolución 85771 del 30 de octubre de 2015, la Superintendencia de Industria y Comercio procedió a imponer sanción por la vulneración al régimen de protección a usuarios de servicios de comunicaciones con la suma de veintiséis millones cuatrocientos dieciocho mil trecientos cincuenta pesos M/Cte ($26.418.350), equivalente a (41) salarios mínimos legales mensuales vigentes

Frente a la decisión mencionada en el párrafo anterior, la empresa demandante presentó los recursos de reposición y en subsidio de apelación el día 16 de diciembre de 2015, al respecto es importante precisar que el recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución No.31823 del 26 de mayo de 2016, mediante la cual, se modificó el artículo primero de la Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015, disminuyendo la sanción.

Posteriormente, mediante resolución No. 81656 del 24 de noviembre de 2016, se resolvió el recurso de apelación confirmando la Resolución 85771 del 30 de octubre de 2015 en los términos en que fue modificada por la Resolución No.31823 del 26 de mayo de 2016.

La actuación administrativa surtida en esta Superintendencia se llevó a cabo respetando el debido proceso que le asiste a las partes, con las garantías procesales del caso.

Manifestó que no hay lugar a considerar que esta entidad vulneró derecho alguno de la sociedad demandante, y por el contrario se le respetó el *debido proceso,* ejerció su derecho de defensa y contradicción, así como también al momento de la expedición de los actos administrativos, estos

fueron debida y suficientemente fundamentados, sustentados y por ende debidamente motivados, por lo tanto, y contrario a lo aducido por el demandante, se impuso una sanción con ocasión a disposiciones vigentes y aplicables al caso concreto.

Indicó que en el inciso primero del artículo 47 del CPACA se estipula que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual no es cierto que se deba agotar las investigaciones preliminares, ya que los procesos sancionatorios en materia de comunicaciones se desarrollan bajo la Ley 1341 de 2009, esto es un régimen especial para este tipo de actuaciones.

Reiteró que cuando existe una ley especial que regula un proceso sancionatorio, este se surtirá por dicha ley, salvo cuando no esté regulado, motivo por el cual la Superintendencia de Industria y Comercio no está obligada a realizar indagación preliminar como lo afirma el actor, ya que dentro del procedimiento general contemplado en la Ley 1341 de 2009 en su artículo 67, no estipula dicha etapa, siendo así que no se incurre en violación al debido proceso de la parte demandante, toda vez que se llevaron a cabo cada una de las etapas por las que se rige este tipo de procedimiento.

Explicó que el artículo 63 de la Ley 1341 de 2009, le asignó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones una competencia sancionatoria de carácter residual respecto de las conductas contrarias a Ley 1341 de 2009, o a sus actos reglamentarios, dentro de los cuales, por disposición expresa del numeral 12 del artículo 64, se encuentran aquellas que desconocen las disposiciones que regulan los servicios de comunicaciones, como las contenidas en la Resolución 3066 de 2011, proferida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y "por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones".

De igual forma el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 189-16 de la Constitución Política y ante la evidencia de que el artículo 189-22 lo habilitan para ejercer la inspección y

vigilancia de la prestación de los servicios públicos, atribución que puede cumplir por intermedio de entidades técnicas y especializadas como las superintendencias, habiéndosele asignado a la Superintendencia de Industria y Comercio la inspección de las normas de protección al consumidor de los servicios de comunicaciones, esto, por conducto del artículo 1 numeral 36 del Decreto 4886 de 2011.

En el caso en concreto lo que se le endilgó a la parte demandante fue la infracción a los artículos 54 y numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011 proferida por la Comisión de Regulación de comunicaciones, precepto que hace parte del régimen jurídico de protección al usuario de los servicios de comunicaciones, y es claro que la autoridad habilitada para definir el asunto como en efecto ocurrió, es la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad a la que se le atribuyeron facultades en esta materia, razón por la cual no le asiste razón a la parte demandante al decir que no era la competente para sancionar.

La Superintendencia de Industria y Comercio al momento de formular los cargos señaló con precisión los hechos que lo originan (no atención oportuna, ni adecuada de la PQR presentada el 7 de octubre de 2014 radicada bajo CUN 4347-14-0003353653), las disposiciones presuntamente vulneradas (estaría transgrediendo lo establecido en los artículos 54 y numeral 12 del 64 de la Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011) y las sanciones o medidas que serían procedentes (imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009).

Indicó que la finalidad de este tipo de investigaciones es de carácter sancionatorio, por la violación del régimen de protección a usuarios de servicios de comunicaciones, es decir, por una violación abstracta al ordenamiento jurídico, a su vez es de precisar que si bien la Entidad puede dar las órdenes necesarias para que cese dicha vulneración, esta no es en sí la misma la finalidad del trámite, desde la perspectiva, que aun cuando la conducta infractora cese con anterioridad al inicio de la investigación o en razón a esta, la misma se torna imperiosa en tanto la infracción al ordenamiento pudo configurarse con un solo hecho u omisión de la

investigada, no siendo necesaria así la perpetuidad de dicha infracción en el tiempo.

Anotó que sí hubo un pronunciamiento por parte de la Entidad respecto a al desistimiento del quejoso y que en todo caso sí existe de forma clara un interés público en proseguir con la investigación toda vez que la norma en sentido abstracto defiende a una colectividad y su incumplimiento afecta no solo a los particulares sino al ordenamiento jurídico en general; ejemplos de dicha afectación al ordenamiento jurídico en general son: 1) mensaje negativo a las empresas de telecomunicaciones quienes podrían entender que los cumplimientos solo se tornan necesarios en virtud de una queja ante la Superintendencia de industria y Comercio, 2) Falta de confianza en las instituciones encargadas de la defensa de los derechos de los consumidores, 3) Pérdida de confianza de los consumidores en las prestadoras del servicio público de comunicaciones.

Señaló que respecto del cargo de vulneración del artículo 10 del CPACA y el artículo 83 de la Constitución Política, si bien es cierto que existieron casos en que se archivó la actuación por motivo del desistimiento, existen expedientes en los cuales se le impuso sanción a la sociedad.

Añadió que una cosa es que haya desistimiento y el mismo no se haya tenido en cuenta al momento de resolver el asunto, y otra, muy diferente es que habiendo desistimiento, el mismo no da lugar al archivo de la investigación y por ello se continua la investigación haciéndose la respectiva motivación del caso, lo cual en el caso que nos ocupa y respecto de los actos acusados, tal motivación quedó clara y expresa, tal y como ordena el artículo 18 del C.P.A.C.A., circunstancia adicional que no da lugar a la declaración de nulidad por la presunta violación al principio de confianza legítima en virtud a que existió desistimiento y no se cerró la investigación y por el contrario se continuó con la investigación y se sancionó.

Mencionó que en el presente asunto, sí se tuvieron en cuenta los criterios del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 al momento de imponer la sanción; esto se evidencia en la argumentación que se encuentra plasmada en las Resoluciones demandadas, donde si bien se sostiene que el criterio tenido

en cuenta se refiere a la naturaleza de la falta y a su relación con gravedad de la falta teniendo en cuenta de igual forma la reincidencia de la conducta por parte del operador de servicios, tal como se plasma en la resolución, criterios que son de una u otra forma un resumen de la serie de argumentos referidos anteriormente, en que se desarrolla con mayor cuidado la ocurrencia y magnitud de los criterios orientadores de la imposición de sanciones establecido en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009; de modo que contrario a lo expuesto por el demandante en su escrito, existe una observación cuidadosa de dichos criterios de modo tal que este argumento no es óbice en forma alguna para sostener que las resoluciones son nulas.

El artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 está íntimamente relacionado con lo tratado anteriormente, en el sentido que se refiere al monto sancionatorio; el valor de la multa se encuentra firmemente relacionado con la naturaleza y gravedad de la infracción, que como se explicó, está dada por los derechos que involucra y por ser una violación flagrante a una orden expedida por la entidad demandada en cumplimiento de sus funciones legales, lo cual hace necesario reprender con severidad, buscando disuadir la repetición de conductas como esta en que se menoscaba la autoridad de la SIC pasando por alto sus condiciones o términos.

Precisó que, al referirse a proporcionalidad, inmediatamente se remite a una relación existente entre la conducta y la sanción impuesta y que esta relación se basa en la gravedad que reviste la conducta y lo gravoso de la sanción que se imponga, por demás es importante especificar en caso de existir "valores constitucionales" la sanción habrá de tener un papel disuasivo frente el acaecimiento de conductas similares.

En el caso concreto, las conductas revisten una gran importancia pues como se plasmó anteriormente la importancia de los derechos de los consumidores está relacionada con un "valor constitucional", motivo de por si suficiente para que la sanción que se aplique a este caso revista una amplia gravedad y por ende deba tener una sanción importante.

Anotó que no solo se presentó una vulneración al régimen por el no cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 54 y numeral 12 del 64 de la

Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011, sino que se presenta un incumplimiento de los derechos de los usuarios de comunicaciones, de modo tal que la sanción tendrá que ser ejemplar siendo que comportamientos de este tipo no se pueden permitir en tanto generan un menoscabo en la imagen de la entidad demandada.

Recordó que la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio está contenida en la misma Ley 1341 de 2009, y en virtud de la misma la proporcionalidad de la sanción podrá ser impuesta hasta por un total de Dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dependiendo de la gravedad de la conducta y los demás criterios señalados en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.

Bajo ese entendido al imponerse la sanción de treinta y siete (37) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la sociedad Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, es evidente que la graduación de la sanción no es desorbitante ni genera una desproporcionada desigualdad frente a las demás sanciones que se imponen por parte de la Entidad, pues frente a un incremento de la misma en el transcurso del tiempo, se dejó plasmado dentro de la Resolución sancionatoria que la demandante incurrió en una falta grave, lo cual es reprochado por su representada dentro del uso de sus facultades legalmente otorgadas, pues es claro que la Entidad recibe gran cantidad de quejas y ha impuesto al mismo operador sanciones, las cuales han sido gradualmente aumentadas conforme a la reincidencia y desacato de la sociedad.

## 5. La sentencia de primera instancia.

El Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. mediante providencia del 22 de agosto de 2020 (fls. 192 a 198 cdno. no. 1), procedió a emitir la sentencia apelada negando las pretensiones de la demanda con el sentido y alcance de las determinaciones ya trascritas en la parte inicial de esta providencia.

Los fundamentos de la decisión del juez de primera instancia fueron, en síntesis, los siguientes:

### 1. Violación al debido proceso.

Precisó que el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) contempla el desarrollo de averiguaciones preliminares para establecer si existen o no méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, igualmente prevé que el procedimiento de este tipo que regula esa normatividad resulta aplicable únicamente a las actuaciones de esa naturaleza que no estén reguladas en leyes especiales o por el Código Disciplinario Único.

La Ley 1341 de 2009 regula lo atinente al sector de las comunicaciones, del cual forma parte la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB S.A E.S.P. en atención a que presta el servicio de telefonía e internet, y a partir de su artículo 67 establece el procedimiento que se debe adelantar para determinar si existe una infracción a las normas previstas en dicha ley.

Explicó que la conducta endilgada a la demandante consistió en la presunta infracción de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, y el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable es el establecido esta ley, el cual, como se desprende de las disposiciones transcritas, no contempla la obligación de que se lleven a cabo averiguaciones preliminares, pues de forma expresa establece que la actuación administrativa se inicia con la formulación del pliego de cargos, como en efecto ocurrió a través de la Resolución No. 7340 del 27 de mayo de 2015, luego, teniendo en cuenta que como se explicó, no era la norma aplicable, no es dable afirmar que la Superintendencia de Industria Comercio, en desarrollo de la investigación administrativa que culminó con la expedición de los actos demandados, vulneró el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

En torno a la presunta falta de congruencia entre la imputación realizada por la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de dar inicio a la investigación y las razones que fundamentaron la imposición de la sanción, se encuentra:

En la Resolución No. 27340 del 27 de mayo de 2015, se indicó lo siguiente:

> ***8.1 Imputación Fáctica:*** *Presunta no atención oportuna, ni adecuada de la PQR presentada por el 7 de octubre de 2014 radicada bajo CUN 4347-14-003353653, por cuanto dentro de la documentación allegada no se encuentra que: (i) la respuesta haya siso emitida dentro del término de 15 días hábiles concedido por la Ley, (ii) haya sido*

> *consecuente con la(s) pretensión(es) del recurso, (iii) ni que haya sido notificada en debida forma.*
>
> ***8.2 Imputación Jurídica:*** *Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho evidencia que la sociedad EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. E.S.P., con la conducta antes descrita, presuntamente estaría trasgrediendo lo establecido en los artículos 54 y numeral 12 del 64 de la Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011. En consecuencia, es necesario determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009."*

El juez de primera instancia advirtió que, al resolver la investigación administrativa, la Superintendencia de Industria y Comercio, en la Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015, analizó en primer término el plazo en el que la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP profirió la respuesta, frente a lo cual concluyó que se dio el 28 de octubre de 2014, esto es, dentro de los 15 días con los que contaba para ese fin; respecto de la notificación de la respuesta al usuario, encontró que la misma se hizo en debida forma, ya que fue enviada el mismo 28 de octubre de 2014, y según la guía de correo No. 236051905, fue entregada al destinatario el 29 del mismo mes y año; mientras que en lo que hace al contenido de la respuesta advirtió que la E.T.B. omitió pronunciarse sobre la solicitud de ajuste de las facturas en las cuales se cobraron los cargos de reconexión, sobre los cobros por llamadas de larga distancia y a celulares, sobre las aclaraciones solicitadas en relación con el "plan 110 minutos" y sobre los pagos realizados por el usuario desde el año 2010 hasta la presentación de la reclamación, lo que dio lugar a la imposición de la sanción.

Con fundamento en lo anterior, es claro que la imposición de la sanción obedeció a que la entidad demandada encontró acreditado que la sociedad investigada incurrió en una de las conductas en virtud de las cuales se inició investigación en su contra, cual es, la inobservancia de la obligación contenida en el artículo 49 de la Resolución CRC 3066 de 2011, pues se reitera, no emitió pronunciamiento sobre todos los aspectos solicitados por el peticionario, es decir, no otorgó al usuario una respuesta de fondo a todas sus pretensiones, de manera que sí existe correspondencia entre los cargos imputados y las razones que se expusieron como soporte de la

sanción contenida en los actos demandados, y en ese orden no es acertado afirmar que se vulneró el principio de tipicidad.

Señaló que, contrario a lo afirmado por la demandante, el artículo 54 de la Ley 1431 de 2009, de forma expresa prevé que las empresas prestadoras deben responder las peticiones que ante ellas eleven los usuarios dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación; luego, carece de asidero que la demandante afirme que esa norma no puede ser tenida como base para adelantar una investigación administrativa cuando sea presentada una queja en ese sentido.

**2. Falta de competencia.**

El Decreto 4886 del 23 de diciembre de 2011 *"Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones",* en los numerales 22 y 23 del artículo 1 atribuyó a la Superintendencia de Industria y Comercio la facultad de velar por la observancia de las disposiciones relativas a protección al consumidor y de imponer las sanciones que de acuerdo con la ley sean procedentes, cuando se verifique la infracción de esas disposiciones.

El *a quo* indicó que le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio adelantar todas las acciones destinadas a que se respeten los derechos que le asisten a los consumidores, y en caso de que se advierta la existencia de alguna conducta que pueda resultar lesiva de los mismos, desarrollar las investigaciones e imponer las sanciones a las que haya lugar.

El juez de primera instancia estimó que el precepto contenido en la parte final del artículo 54 de la Ley 1431 de 2009, en cuanto establece un término perentorio dentro del cual los prestadores deben dar solución a las peticiones, quejas o recursos que presenten los usuarios, constituye una verdadera medida tendiente a garantizar protección al consumidor o usuario del servicio de telecomunicaciones, lo que quiere decir que hace parte de las conductas que en virtud de la amplia competencia que se le ha conferido en ese sentido, puede ser objeto de inspección y eventual sanción

por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, de manera que estaba facultada para estudiar la conducta asumida por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP frente a la petición radicada el 7 de octubre de 2014 por el señor Luis Agustín Niño Rangel, y para imponer la sanción que se discute, ya que encontró probada la infracción que se le imputó a la demandante.

Anotó que si bien es cierto que el artículo 63 de la Ley 1341 de 2009 estipula que las infracciones a las normas contenidas en ella serán sancionables por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no lo es menos que esa misma disposición establece que esa competencia recae en dicho Ministerio, salvo que esté asignada por la ley o por el reglamento a otra entidad pública, entonces, como se explicó líneas arriba, recaía sobre la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia para definir el presente asunto, pues se reitera, le corresponde a dicha entidad la guarda del régimen de protección al usuario del servicio de telecomunicaciones.

**3. Violación de las normas en que debería fundarse.**

El *a quo* indicó que analizado el acto administrativo a través del cual se resolvió el recurso de apelación se puede evidenciar que la Superintendencia de Industria y Comercio fundamentó su decisión de continuar con la actuación administrativa sancionatoria, pese al desistimiento del quejoso, en la garantía de la vigencia del régimen de protección de los usuarios del servicio de telecomunicaciones, puesto que el prestador del servicio desatendió las disposiciones normativas que le imponen ofrecer respuesta a las peticiones de los usuarios dentro de los quince (15) días posteriores a su radicación, lo que condujo que se configurara el silencio administrativo positivo ante la extemporaneidad en la respuesta, comportamiento que implica una afectación para la comunidad en general.

Adujo que el hecho de que en este caso, a pesar del desistimiento del quejoso se haya continuado con la investigación no comporta violación al principio de confianza legítima de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, pues aunque no se desconoce que en otras investigaciones

administrativas al presentarse desistimiento, la Superintendencia de Industria y Comercio dispuso su terminación, tampoco puede pasarse por alto que la ley faculta a la Administración para que con fundamento en razones de orden público debidamente explicadas, lo cual la entidad demandada cumplió a cabalidad en el *sub-lite,* continúe de oficio las investigaciones, tal como ocurrió. Además, así se trate de los mismos supuestos de hecho y de derecho, debe analizarse cada caso en concreto para establecer si se debe archivar o se debe continuar con la investigación.

Afirmó que tampoco resulta plausible afirmar que la Superintendencia de Industria y Comercio vulneró el artículo 10 del CPACA, pues para que opere esta figura es necesario que además de que se trate de casos con los mismos supuestos tácticos y jurídicos, exista una sentencia de unificación del Consejo de Estado en la que se interprete la norma cuya aplicación se solicita, lo que no ocurre en el presente caso, pues la demandante únicamente hace alusión a algunas resoluciones proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en las que se ordenó el archivo de los procedimientos.

Respecto de los criterios aplicables para definir las sanciones establecidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, explicó que de la revisión de los actos cuestionados, se tiene que la SIC dio plena aplicación al régimen de infracciones y sanciones establecido en la Ley 1341 de 2009, en el entendido que indicó con claridad la falta en la cual encuadraba el comportamiento realizado por la demandante y procedió a efectuar una valoración de los criterios establecidos para la graduación de las sanciones, para finalmente concluir que se le debía imponer una sanción de multa equivalente a cuarenta y un (41) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual estimó adecuada al comportamiento contrario a derecho desarrollado por la E.T.B.

En punto de lo anterior, precisó que si bien en la Resolución No. 31823 de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio no precisó las razones por las que rebajó la multa de 41 a 37 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cierto es que la argumentación contenida en tal acto es clara en determinar los motivos por los cuales se le debía imponer a la ahora

demandante una sanción de multa de ese tenor. Además, analizados en conjunto los actos demandados se puede advertir que en todos se sustentó de manera adecuada la sanción pecuniaria impuesta, análisis que se efectuó dentro de los parámetros establecidos por la norma arriba citada; lo que apareja que no existió irregularidad alguna al respecto, puesto que en el acto primigenio la SIC explicó con suficiencia por qué procedía la imposición de esa sanción y no otra, aspecto que se estudió dentro de la facultad discrecional de la administración, la cual dicho sea de paso, no es absoluta, sino que obedece a unos parámetros legales establecidos por el legislador.

Sobre los criterios aplicados por la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de proferir los actos acusados, se tiene que en la Resolución No. 85771 de 2015, en el numeral séptimo, correspondiente al acápite denominado: *"sanción",* se valoraron cada uno de ellos, y se explicaron las razones por la que era procedente imponer una sanción de multa por la falta cometida.

El juez de primera instancia concluyó que de la lectura de los actos administrativos cuestionados, contrario de lo manifestado por la demandante, la Superintendencia de Industria y Comercio, al momento establecer los criterios para la graduación de la sanción impuesta, tomó en consideración principalmente la gravedad de la conducta y la reincidencia de parte de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP en ese tipo de actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que se encuentra razonable, comoquiera que se afectó el derecho a presentar solicitudes respetuosas y a obtener una respuesta de fondo y de manera oportuna, que se hubiera reprendido a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.E.S.P. por haber desconocido el régimen de protección de los usuarios.

También se encuentra ajustada la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio de aplicar una sanción pecuniaria, dado que una sanción más leve, carece de la idoneidad necesaria para evitar que infrinjan las prohibiciones contenidas en la Ley 1341 de 2009, sus decretos reglamentarios y las Resoluciones que regulan la materia de protección a los consumidores, habida consideración que un llamado de atención no

constituye una sanción adecuada a la gravedad de la conducta y la afectación que con ella se generó.

La demandada, al momento de graduar la sanción de multa, que según el numeral 2º del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009 es de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, le impuso un monto dentro del cuarto mínimo de esa tasación, pues nótese que finalmente lo sancionó con una multa por valor de treinta y siete (37) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, el 1.85% del máximo permitido.

El *a quo* advirtió que no encuentra ningún elemento que le permita concluir que no existe una relación de adecuación entre medios y fines, esto es, entre la falta en la que incurrió la sociedad demandante, la multa cuestionada y los objetivos perseguidos con ésta, no resulta de recibo el argumento según el cual para la imposición de la sanción cuestionada no se consultó el principio de gradualidad ni los criterios de proporcionalidad señalados en la Ley.

Lo anterior como quiera que la demandada, al momento de imponer la sanción cuestionada a la demandante en el *sub lite,* aplicó de manera acertada los criterios descritos el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, con lo que se tiene que el *quantum* de la multa se ajustó en un todo a la conducta y a las circunstancias demostradas dentro de la actuación administrativa cuestionada.

Adicionalmente, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, en torno a las medidas discrecionales dispone: *"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"* circunstancias que en efecto se verificaron en los actos demandados, tal y como ya se explicó en líneas anteriores.

## 6. El recurso de apelación.

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP presentó recurso de apelación contra la decisión de primera instancia (fls. 202 a 215 cdno. no. 1), impugnación que fue concedida por el *a quo* mediante auto del 20 de septiembre de 2018 (fl. 217 *ibidem*).

La parte actora, esto es, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, presenta recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia a fin de que esta sea modificada en el sentido de que se acceda a las pretensiones de la demanda, sustentándolo, en síntesis, en los siguientes términos:

**1. Falta de competencia.**

Advirtió que si bien es cierto que la Superintendencia de Industria y Comercio detenta facultades legales sancionatorias, las mismas se circunscriben al Régimen de Protección del Consumidor -Decreto 4886 de 2011, e insiste que las infracciones del artículo 64 solamente le competen al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-MINTIC y no está esta facultad sancionatoria asignada por ley o reglamento a otra entidad pública ni mucho menos a la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo tanto, el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, no hace parte del régimen de protección al usuario.

Reiteró que si el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 no es de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, entonces las normas citadas por la demandada en la investigación como son el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009 y los artículos 49 y 50 de la Resolución 3066 de 2011, en su contenido no contemplan infracción alguna como de manera errada lo pretendió entender la demandada al momento de formular pliego de cargos y posteriormente al expedir la decisión sancionatoria cuando formuló la imputación jurídica con base en esas disposiciones, que si bien es cierto las mismas contemplan una serie de deberes, obligaciones y prohibiciones, también es cierto que ninguna de ellas contempla *per se* consecuencia jurídica alguna, o dicho de otra manera, ninguna de esas normas establece infracción alguna pudiendo entonces inferirse que la sanción impuesta con fundamento en las mencionadas normas vulnera abiertamente el principio de tipicidad, y en particular y concreto, la regla de Lex Certa', al omitir tanto en el pliego de cargos como en la decisión sancionatoria, cuál fue la infracción cometida por la demandante.

**2. Desconocimiento del desistimiento.**

Señaló que es evidente que la demandada no debió desestimar el escrito de desistimiento allegado al expediente por parte del interesado, so pena de incurrir en la inaplicación del artículo 18 de la Ley 1755 de 2015, y a su vez en la infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo, al desconocimiento del derecho de audiencia y al derecho al debido proceso, en el entendido que de su correcta aplicación, esto al encontrar procedente la aceptación de la manifestación expresa de la voluntad del usuario contenido en su escrito de desistimiento, debió haber llevado indudablemente a la Superintendencia a la revocatoria del acto administrativo sancionatorio y al consecuente cierre y archivo de la investigación administrativa, actuar que no llevó a cabo la demandada al haber proseguido con el proceso administrativo.

**3. Indebida tipificación por inobservar los criterios legales para la definición de la sanción. Violación del principio de legalidad.**

Manifiesta que al revisar los actos objeto de la presente demanda, y en particular la resolución sancionatoria No. 85771 del 30 de octubre de 2015 se echa de menos la valoración de cada uno de los criterios que trae el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.

En la resolución sancionatoria, se puede observar que la demandada, pretendió valorar únicamente el criterio "gravedad de la falta", sin hacer alusión alguna a los demás criterios, ni a los motivos por los cuales decidió desconocer su valoración. En cuanto al criterio gravedad de la falta la entidad demandada se limitó a traer a colación una jurisprudencia de la Corte Constitucional donde se hace mención a las sub reglas de derecho de petición y a la norma donde se encuentra establecido el criterio gravedad de la falta.

De la lectura de los argumentos mediante los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio pretendió valorar el criterio "gravedad de la falta", se observa que mediante estos de ninguna manera se puede deducir una calificación objetiva por parte de dicha entidad, de la conducta de la sancionada, al haber desconocido que la gravedad del comportamiento sólo puede deducirse si se tienen en cuenta parámetros objetivos que hacen

referencia a aquella forma de comportarse que se le exige a un individuo en una situación determinada. La gravedad no se refiere a la intensidad del resultado que desencadena la conducta sino la calificación objetiva que debió hacer la Superintendencia de Industria y Comercio de la conducta del investigado.

Concluyó que la entidad demandada, desconoció lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, al i) no valorar los criterios allí definidos y ii) no explicar la valoración de fondo y cada uno de ellos, que por mandato legal debió realizar, omisión que de plano genera un vicio de nulidad por indebida imputación y por contera por falsa imputación.

**4. Desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción. Violación al principio de legalidad.**

Adujo que con la imposición de la multa la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en la violación al debido proceso, desconocimiento al principio de proporcionalidad y vulneración del artículo 44 del CPACA., al imponer una sanción sin análisis de los hechos que sirvieron de sustento de la actuación administrativa y desatendiendo el efecto que tenía al momento de fijarse la sanción, por el desistimiento, es decir, la manifestación de la usuaria de haber sido atendida favorablemente su pretensión.

La sanción en el presente procedimiento administrativo sancionatorio dependió única y exclusivamente de la voluntad del operador administrativo, en este caso, de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien no tuvo ningún criterio que permita verificar la objetividad de la sanción, contario sensu, demuestra la subjetiva al momento de sancionar.

Reiteró que se pudo evidenciar en los actos demandados, que la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Comunicaciones-Superintendencia de Industria y Comercio, no tuvo en cuenta los criterios de la dosimetría, lo que derivó en una decisión sancionatoria claramente desmesurada.

**5. Con relación a la condena en costas.**

Señaló que si bien el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, contempla la condena en costas, no obliga al juez a su imposición, a menos que se hiciera uso indebido al ejercitar instrumentos judiciales entrando en abusos y lo único que hizo la demandante fue demostrar que su derecho se vio lesionado y por esta razón ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**7. Actuación surtida en segunda instancia.**

Por auto del 4 de marzo de 2019 (fls. 4 y 5 cdno. ppal.), se admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, y posteriormente, el 22 de octubre de 2019 (fl. 9 *ibidem*), se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días, oportunidad en la que el Ministerio Público podría emitir su respectivo concepto.

Dentro de dicho lapso, la entidad demandada presentó alegatos de conclusión (fls. 11 a 12 cdno. ppal.), donde, en síntesis, reiteró los argumentos expuestos en el escrito contentivo de la contestación de la misma y la parte demandante guardó silencio.

**8. Concepto del Ministerio Público.**

El Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, no rindió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) Competencia del *ad quem;* 2) Cuestión previa; 3) objeto de la controversia; 4) Análisis del recurso de apelación; y 5) Condena en costas.

**1. Competencia del *ad quem*.**

Sobre el punto, cabe advertir que, dentro del asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de apelación la parte actora, esto es, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.SP., con el fin de que se

revoque la sentencia impugnada, y en su lugar se acceda a las súplicas de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que se trata de una situación de apelante único, donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso de alzada.

En efecto, el artículo 328 del Código General del Proceso, preceptúa:

> *"**Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante**, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*
>
> *Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*
> *(…)".* (Negrillas fuera de texto).

En ese contexto, es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, valga decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso.

**2. Cuestión Previa.**

Pone de presente la Sala de Decisión que el proceso de la referencia fue repartido como apelación de sentencia del 22 de agosto de 2018, en la cual se consignó como demandante a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A ESP (fl.2 acta de reparto), cuando en realidad la demandante es la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P.

No obstante lo anterior, las actuaciones surtidas en la segunda instancia fueron notificadas a la empresa demandante, esto es, a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, como se evidencia en la notificación de auto del 4 de marzo de 2019 (fl. 7 cdno. ppal.) por el cual se admitió el recurso de apelación notificado por estado de esa misma fecha al correo electrónico: **asuntos.contenciososetb.com.co**, el cual fue

indicado por la demandante en el escrito contentivo de la demanda como se observa a fl. 31 del cuaderno no. 1 y auto del 22 de octubre de 2019 por el cual se corrió traslado para alegar de conclusión, notificado por estado de la misma fecha al mismo correo electrónico (fl. 10 cdno. ppal.),

En ese orden, para la Sala no se configura causal alguna que invalide lo actuado en segunda instancia razón por la cual se ordenará por Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizar las gestiones necesarias para corregir el acta de reparto en el sentido de indicar que el demandante es la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P.

**3. objeto de la controversia.**

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, pretende la declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos las Resoluciones Nos. **85771** del 30 de octubre de 2015 *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden"*; **31823** de 26 de mayo de 2016 "*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación*" y **81656** del 24 de noviembre de 2016 "*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*", expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, con: **i)** Falta de competencia; **ii)** Desconocimiento del desistimiento; **iii)** indebida tipificación por inobservar los criterios legales para la definición de la sanción. Violación al principio de legalidad; **iv)** Desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción. Violación al principio de legalidad y **v)** condena en costas.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos señalados, y se le ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC la devolución y/o reintegro a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, debidamente indexada, las sumas pagadas como sanción con ocasión de la expedición de los actos demandados.

El juez de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, en los términos ya indicados en el acápite de la sentencia impugnada.

El recurso de apelación interpuesto por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, se contrae a solicitar que se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar se acceda a las súplicas de la demanda, en los términos ya indicados en el acápite del recurso de apelación.

## 4. Análisis de la apelación.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala confirmará la sentencia apelada, por las razones que se consignan a continuación:

En primer lugar, es importante advertir que, como ya se dijo en el acápite 2 de estas consideraciones, dado que solamente interpuso recurso de apelación la parte actora, esto es, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, se trata de una situación de apelante único, donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dado que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no regula ese aspecto procesal, la competencia del juez en segunda instancia se circunscribe exclusivamente al análisis de los puntos objeto del recurso de alzada, vale decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, razón por la cual, la competencia funcional de esta Corporación se encuentra restringida legalmente.

Ahora bien, en cuanto se refiere a los planteamientos esgrimidos por la sociedad recurrente, tenemos lo siguiente:

### 4.1. Falta de Competencia.

Señala la empresa demandante que la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene la competencia para sancionar a los prestadores de los servicios de telecomunicaciones con fundamento en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, pues esta competencia está asignada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Para resolver este motivo de inconformidad del apelante la Sala tendrá en consideración lo siguiente:

El artículo 63 de la Ley 1341 de 2009 dispone que las infracciones a las normas contenidas en dicha ley y sus decretos reglamentarios darán lugar a la imposición de sanciones legales por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por ley o reglamento a otra entidad pública.

Por su parte, los numerales 22 y 23 del artículo 1° del Decreto 4886 de 23 de diciembre de 2011 *"Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones",* establecen:

> ***ARTÍCULO 1o. FUNCIONES GENERALES.*** *La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones establecidas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 3307 de 1963, el Decreto 1302 de 1964, los Decretos 3466 y 3467 de 1982, el Decreto 2876 de 1984, el Decreto 2153 de 1992, el Decreto 2269 de 1993, la Ley 256 de 1996, la Ley 446 de 1998, la Ley 527 de 1999, el Decreto 1130 de 1999, el Decreto 1747 de 2000, la Ley 643 de 2001, el Decreto 3081 de 2005, el Decreto 3144 de 2008, la Ley 1266 de 2008, las Leyes 1335, 1340 y 1341 de 2009, la Ley 1369 de 2009, el Decreto 4130 de 2011, y el Decreto 4176 de 2011, y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de República.*
>
> *La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:*
>
> *(…)*
>
> *22.* ***Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes****.*
>
> *23.* ***Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.*** (Resalta la Sala).

Bajo el anterior marco normativo, se tiene que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la facultad de velar por la observancia de las

disposiciones sobre la protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes.

La disposición transcrita también señala que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la potestad de imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor.

En el asunto objeto de estudio la sanción impuesta a la empresa demandante obedeció a la infracción de los artículos 54 y el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, así como a los artículos 49 y 50 de la Resolución CRC 3066 de 2011 proferida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones normas que hacen parte del régimen jurídico de protección a los usuarios de los servicios de comunicaciones.

En ese orden, la Sala advierte la Superintendencia de Industria y Comercio es competente para investigar e imponer las sanciones a que haya lugar por la infracción al régimen de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones y que entre dichas conductas se encuentra la de no dar respuesta de fondo a las peticiones de los usuarios lo cual conlleva a la configuración del silencio administrativo positivo, como ocurrió en el presente caso, por cuanto el proveedor de servicios omitió pronunciarse respecto de la solicitud de ajuste a las facturas en las cuales se cobraron los cargos por reconexión, la exigencia de la explicación por los cobros injustificados por concepto de llamadas de larga distancia y celular, y la aclaración de las características del Plan 110 minutos y la relación de los pagos realizados por el usuario desde el año 2010 (fl. 52 vlto cdno. no. 1), razón por la cual el cargo de falta de competencia alegado por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP no está llamado a prosperar.

**4.2. Desconocimiento del desistimiento.**

Señaló que es evidente que la demandada, no debió desestimar el escrito de desistimiento allegado al expediente por parte del interesado, so pena de incurrir en la inaplicación del artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, y a su

vez en la infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo, al desconocimiento del derecho de audiencia y al derecho al debido proceso, en el entendido que de su correcta aplicación, esto al encontrar procedente la aceptación de la manifestación expresa de la voluntad del usuario contenido en su escrito de desistimiento, debió haber llevado indudablemente a la Superintendencia a la revocatoria del acto administrativo sancionatorio y al consecuente cierre y archivo de la investigación administrativa, actuar que no llevó a cabo la demandada al haber proseguido con el proceso administrativo.

Para resolver este motivo de censura la Sala tendrá en cuenta lo siguiente:

El artículo 18 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), establece:

> ***"ARTÍCULO 18. DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PETICIÓN.*** *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.*

La norma transcrita prevé que ante un escrito de desistimiento de petición, la autoridad puede continuar de oficio la actuación administrativa, en el evento de considerarlo necesario por razones de interés público; facultad que no le estaba vedada a la Superintendencia de Industria y Comercio, pues el ente de control, inspección y vigilancia bien podía argüir razones de interés público para proteger un derecho de envergadura constitucional que estaba siendo injustificadamente vulnerado a los usuarios de telecomunicaciones.

Valga resaltar que a quien no le estaba permitido continuar burlando el régimen de protección de derechos de los usuarios de Telecomunicaciones, era a Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, quien se ampara en el desistimiento de sus usuarios para obtener el archivo de las investigaciones. Sin embargo, se reitera, tal circunstancia no podía ser utilizada para omitir su deber de atender de manera oportuna y adecuada las peticiones de los usuarios, por lo que ante la infracción a las normas

asociadas al régimen de protección de los usuarios y el desconocimiento de sus garantías, el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, sustituida por la Ley 1755 de 2015, habilita a la Superintendencia de Industria y Comercio para continuar con la investigación de manera oficiosa, y una vez constatada la vulneración del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, proceder a imponer sanciones.

Revisados los actos administrativos demandados, se advierte que el 24 de noviembre de 2016 el señor Luis Augusto Niño Rangel en calidad de titular del servicio presentó desistimiento de la queja (fl. 40 cdno. no. 1), esto fue antes de la expedición de la Resolución No. 81656 del 24 de noviembre de 2016 *"Por la cual se resuelve un recurso de apelación",* en la cual, respecto del desistimiento del usuario se indicó lo siguiente:

> "(…)
>
> ***4.5. Frente al desistimiento allegado el 12 de julio de 2016.***
>
> *(…)*
>
> *En ese orden de ideas, resulta pertinente aclarar que el desistimiento de la señora Martha Patricia Niño Martínez quien adujo actuar en calidad de apoderada del señor Luis Agustín Niño Rangel no es óbice para que esta autoridad pueda proceder a imponer las correspondientes sanciones administrativas, toda vez que la finalidad de las investigaciones no tiene como único propósito proteger el interés particular de quienes se ven afectados por las acciones de los proveedores, sino también tiene como objetivo principal garantizar la vigencia del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, el cual se ve cuestionado en cuanto a su vigencia y aplicación, cuando sus disposiciones son desconocidas por los proveedores de los servicios, razón por la cual se hace necesaria la intervención de la autoridad reafirmando la vigencia de la norma.*
>
> *Luego, entonces, así se hayan satisfecho las peticiones del usuario que desató la actuación administrativa con su denuncia, la investigación puede continuar y habrá lugar a imponer las sanciones administrativas, cuando quiera que se verifique la infracción a las normas del régimen de comunicaciones, pues tales comportamientos afectan al conglomerado de manera general (…)".* (fl. 40 cdno. no 1).

De conformidad con lo anterior, se evidencia que la entidad demandada sí explicó suficientemente las razones por las cuales consideró que era necesario continuar con la investigación administrativa, tras considerar que independientemente de la solución que el proveedor de servicios le hubiere dado al usuario con posterioridad a la apertura de la investigación, debía investigarse su comportamiento desde la órbita de afectación del régimen

de comunicaciones, pues dichos comportamientos afectan el conglomerado de manera general.

Conforme a lo prescrito por el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público.

Por tanto, aun cuando en el trascurso de la investigación se hubiese presentado desistimiento por parte del ciudadano denunciante, la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de sus facultades legales podía continuar de oficio con la actuación administrativa e imponer sanciones en el evento de encontrar acreditada la violación de las normas de protección al consumidor y a los usuarios del servicio de telecomunicaciones

De conformidad con lo anterior, en el presente asunto se encuentra acreditado que la Superintendencia de Industria y Comercio efectuó la explicación de las razones por las cuales continúo con la investigación administrativa pese a la presentación del escrito de desistimiento a la queja presentado por el usuario el 12 de julio de 2016, esto es, con anterioridad a la expedición de la resolución que desató el recurso de apelación mediante la Resolución 81656 de 24 de noviembre de 2016, y fue en dicho acto administrativo que sustentó las razones para continuar con la investigación administrativa y confirmarla.

En ese contexto se tiene que no le asiste la razón al apelante cuando afirma que la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en inaplicación del artículo 18 de la Ley 1437 de 2011 y a su vez en infracción en las normas en que debía fundarse y vulneración a los derechos de defensa y audiencia de la empresa demandante al desestimar el desistimiento y no haber revocado el acto administrativo sancionatorio, toda vez que se reitera de conformidad con la dispuesto en la norma citada la entidad demandada explicó suficientemente los motivos por los cuales continuó con la investigación administrativa, pese a la presentación del desistimiento por parte del usuario, razón por la cual el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

**4.3. Indebida tipificación por inobservar los criterios legales para la definición de la sanción. Violación del principio de legalidad.**

Afirma el apelante que la Superintendencia de Industria y Comercio, desconoció lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, al no valorar los criterios allí definidos y al no explicar la valoración de fondo y cada uno de ellos, que por mandato legal debió realizar, omisión que de plano genera un vicio de nulidad por indebida imputación y por contera por falsa imputación.

Al respecto, el artículo 66 la Ley 1341 de 2009 establece como criterios para la dosificación de la sanción los siguientes:

> ***"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."*

Revisada la Resolución No. **85771** del 30 de octubre de 2015, *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden"* (fls. 51 a 57 cdno. no. 1), respecto de la sanción se precisó:

> *"(…)*
>
> ***SÉPTIMO: Sanción.***
>
> *En ese mismo sentido, esta Superintendencia debe tomar en consideración los criterios previstos por la normativa para la imposición de las sanciones artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, con la finalidad de generar una debida consecuencia jurídica de la infracción de la norma. Al respecto es preciso anotar que para la ponderación de los criterios, no necesariamente deben encontrarse configurados todos los allí previstos a efectos de proceder a sancionar una conducta violatoria del régimen de protección de usuarios de comunicaciones, pues esto sería lo mismo que insinuar, en gracia de ejemplo, que si una conducta violatoria del mismo régimen es cometida por primera vez, no pudiese ser sancionada en razón a la necesidad de verificarse la reincidencia, o que una conducta gravosa por si misma en razón del precepto normativo vulnerado, no pudiese ser sancionada por no entrañar un daño*

*efectivamente verificable al usuario.*

*(…)*

***7.1. Gravedad de la falta.***

*(…)*

*Así las cosas y colorario de lo expuesto, es que la sociedad EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A ESP, no esgrimió justificación alguna con fondo de la petición, enunciada en el considerando primero del presente acto administrativo, incumpliendo con ello, lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009.*

***7.2. Reincidencia.***

*(…)*

*De lo anterior, cabe precisar que esta Entidad ha sancionado en reiteradas ocasiones a la sociedad investigada por la vulneración al artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, dentro de las cuales se citan algunas de ellas, Resolución No. 35019, No. 7320 y No. 27752 de 2011, y las números 38810 y 56668 de 2012.*

*(…)*

*De todo lo anterior, queda claro que la investigada ha sido reincidente en su conducta tendiente a desconocer el derecho con el que cuentan los usuarios a que sus peticiones les sean respondidas de forma adecuada y oportuna, por lo que reiteramos, es necesario imponer una sanción ejemplar, que no solo permita dimensionar la gravedad de la conducta por si misma, sino que genere un reproche por la reiterada tendencia a vulnerar el régimen de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones por vía de trasgresión del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009.*

Por su parte, la Resolución No. **31823** de 26 de mayo de 2016 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación",* en la cual sobre los criterios del articulo 66 de la Ley 1341 de 2009, señaló:

*"(…)*

*De igual forma, se reitera que de una lectura diligente del artículo 66 de la Ley 1341 de 2011 no puede desprenderse la obligatoriedad para el fallador de fundamentar la sanción en cada uno de los criterios allí mencionados se generaría una talanquera injustificada para la administración, al implicar que se debe encontrar en todos los supuestos que se expongan bajo su escrutinio el catálogo de criterios que la misma norma establece, tomándose nugatorio a la postre el poder coercitivo que descansa en manos de la administración, en el evento de que uno de los criterios no se haga verificable.*

> *Por ello es preciso indicar que los criterios del artículo 66 ibidem se han valorado en todas las sanciones que emanan de este ente de control especialmente la multa que hoy se acomete, la cual se fundamenta en el criterio que establece el numeral 1° del artículo ibídem, referido a la gravedad de la falta, bajo el entendido que la vulneración a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, así como los artículos 49 y 50 de la Resolución 3066 de 2011 es tan grave, que no solo contraviene el Régimen integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, sino que aun más desconoce el derecho fundamental de petición, anuado que la conducta de la investigada con relación a esta infracción del Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones ha sido reiterativa".*

Asimismo, en la Resolución No. **81656** del 24 de noviembre de 2016 *"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"* (fl. 39 cdno. no. 1), respecto de los criterios para imponer la sanción la Superintendencia de Industria y Comercio precisó:

> *"(…)*
>
> *Así en el acto recurrido se valoró la gravedad y reincidencia de la falta desde la perspectiva e implicaciones previamente señaladas esto es, teniendo en cuenta la afectación de los derechos a los usuarios y de otro lado, se adecuó el monto de la sanción pecuniaria a dicho juicio de valor y la finalidad perseguida por la norma, aplicando de esta manera la proporcionalidad entre la falta y la sanción.*

En el caso objeto de estudio, la entidad demandada analizó la naturaleza de la conducta, su gravedad y daño producido, el factor de reincidencia, aunado a la importancia de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones que en este caso se encontraron vulnerados por el incumplimiento por parte de la Empresa de Telecomunicaciones S.A ESP del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, toda vez que no dio respuesta de fondo y adecuada para la petición del 7 de octubre de 2014 bajo el radicado No. CUN 4347-14-0003353653.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, la Sala considera que la multa impuesta no desconoció los criterios fijados en el artículo 66 de la Ley 1341, por cuanto fue atribuida una sanción correspondiente a la conducta infractora investigada, pues se comprobó que el proveedor de servicios vulneró lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, por la no respuesta de fondo y suficiente de la petición.

Asimismo, para la Sala es claro que la imposición de la sanción obedeció a que la Superintendencia de Industria y Comercio encontró acreditado que la empresa investigada incurrió en vulneración de la obligación contenida en el artículo 49 de la Resolución CRC 3066 de 2011, puesto que no se pronunció sobre todos los aspectos solicitados por el peticionario, por cuanto no otorgó al mismo una respuesta de fondo a todas sus pretensiones.

De conformidad con lo expuesto el cargo denominado indebida tipificación por inobservar los criterios legales para la definición de la sanción, violación al principio de legalidad no están llamados a prosperar.

**4.4. Desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción. Violación al principio de legalidad.**

Advierte la parte actora que con la imposición de la multa la Superintendencia de Industria y Comercio incurrió en la violación al debido proceso, desconocimiento al principio de proporcionalidad, y vulneración del artículo 44 del CPACA.

Para resolver este motivo de censura la Sala tendrá en cuenta lo siguiente:

Revisados los actos administrativos cuya nulidad se pretende, se observa lo siguiente:

Mediante la Resolución No. **85771** de 30 de octubre de 2015 *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden",* se resolvió imponer a la sociedad Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P., una sanción pecuniaria a favor de la Nación por la suma de veintiséis millones cuatrocientos dieciocho mil trescientos cincuenta pesos ($26.418.350.oo), equivalentes a cuarenta y uno (41) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el citado acto administrativo respecto de la dosimetría sancionatoria se señaló:

> *"(…)*
>
> ***7.4. Dosimetría sancionatoria.***
>
> *(…)*

> *Por lo tanto, es necesario anotar que la graduación de la sanción de esta Superintendencia realiza en virtud de la facultad sancionatoria legalmente a ella tribuida, obedece principalmente a una facultad discrecional que no es absoluta, esto es, no depende de la aplicación de criterios subjetivos. En efecto el monto de la sanción se aplica en cada caso particular, se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.*
>
> *De acuerdo con las jurisprudencias transcritas, es claro que la respuesta proferida con ocasión de la presentación de un derecho de petición, debe reunir, en conjunto, todos los elementos descritos por la Corte Constitucional, esto es, para el caso de los usuarios de servicios de comunicaciones (I) que sea dentro de los quince (15) días contemplados en el artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, (ii) que sea adecuada, de fondo y suficiente, es decir, que solvente los interrogantes y/o peticiones elevadas por el usuario de los servicios de comunicaciones informándole de manera clara las razones de hecho, derecho, económicas y técnicas por las cuales se tomó la decisión empresarial. Esto último, conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Resolución CRC 3066 de 2011 (iii) Y finalmente, debe ser puesta en conocimiento del usuario en observancia a los mecanismos de notificación establecidos por el artículo 50 de la Resolución 3066 de 211 expedida por la CRC.*
>
> *Así las cosas y al no haberse pronunciado de fondo respecto de las pretensiones del usuario: razón por la cual, acorde con los hechos y pruebas relacionadas en el presente expediente administrativo resulta conveniente imponer al proveedor de servicios de comunicaciones investigado una sanción de cuarenta y un (41) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Posteriormente a través de la Resolución No. **31823** de 26 de mayo de 2016 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación"*, se resolvió modificar el artículo primero de la Resolución No. 85771 del 30 de octubre de 2015, en el sentido de imponer a la sociedad Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, una sanción pecuniaria por la suma de veintitrés millones ocho cientos cuarenta mil novecientos cincuenta pesos ($23.840.950.oo) equivalente a treinta y siete (37) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En este acto administrativo respecto de la vulneración del artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, se señaló:

> *"(…)*
>
> *De este modo una vez determinada la gravedad de la conducta y la reincidencia, tal cual se evidencia en la resolución recurrida en los términos antes explicados, atendiendo los lineamientos de razonabilidad y ponderación de las circunstancias particulares de cada caso concreto, esto es, la proporcionalidad, el Despacho determina el monto de la sanción pecuniaria a cargo de la sociedad investigada, determinación*

> *que implica el desarrollo de un análisis concreto que se lleva a cabo por el fallador, una vez determinada la existencia de una infracción y valoradas las condiciones particulares de cada caso y que tiene como resultado la imposición de una multa, como se mencionó en líneas atrás (…)".*

Por su parte, en la Resolución No. **81656** del 24 de noviembre de 2016 *"Por la cual se resuelve un recurso de apelación",* respecto de la dosimetría de la sanción se señaló:

> *"(…)*
>
> *En efecto el monto de la sanción que se aplica en cada caso particular, se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente, entre los cuales se encuentra el de la gravedad de la falta y la reincidencia en la comisión de los hechos y que en materia de servicios de comunicaciones se encuentran establecidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009.*
>
> *Precisamente la norma autoriza la aplicación de la sanción en materia de servicios de comunicaciones, para el caso concreto el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, estableció unos rangos máximos en atención a la naturaleza de la infracción, los que sirven de parámetro a la autoridad sancionadora para la determinación de la correspondiente sanción y permiten la imposición de multas por una cantidad que oscila entre uno (1) y dos mil (2000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Atendiendo lo anterior, observa la Sala que la Superintendencia de Industria y Comercio al proferir la decisión sancionatoria, aplicó el criterio de proporcionalidad entre la falta y la sanción al adecuarse los hechos materia de investigación con el marco normativo objeto de trasgresión, es decir, son claras las razones tanto de hecho como de derecho que sirvieron para tasar la sanción impuesta dentro de los límites previstos en la ley.

De esta forma, el legislador debe establecer criterios de dosimetría que le sirvan a la administración en su labor de juzgador, pero a su vez delimitando su función al determinar si la conducta encuadra en una infracción y de ser así adecuarla en la categoría de la infracción correspondiente, lo cual implica que califique los incumplimientos de las obligaciones exigibles con los parámetros establecidos, justificando la decisión que adopta, considerando objetivamente las circunstancias que dieron lugar a la misma y valorando las pruebas pertinentes del caso, siendo este marco infraccional y jurídico de carácter objetivo el que le impide al funcionario pasar a la arbitrariedad de consideraciones subjetivas al momento de realizar el análisis de los criterios establecidos y adecuar la conducta a la sanción correspondiente.

Y de allí se deriva la segunda circunstancia relevante, consistente en la labor propia de la entidad que está en la posición de juzgador, frente a la cual ha señalado el Consejo de Estado:

> *"El principio de proporcionalidad, como principio general del derecho, ha sido catalogado jurisprudencialmente como una regla general, en razón a que se establece en el ordenamiento jurídico como un elemento extrasistemático que el juez deberá materializar al momento del fallo y, así mismo, por encontrarse positivizado en el ordenamiento jurídico colombiano -artículo 36 Código Contencioso Administrativo-. La doctrina ha resaltado la importancia del principio de proporcionalidad en el ejercicio de cada una de las actuaciones administrativas, destacando dos aspectos primordiales: el primero, al establecerlo como principio de acción y, la segunda, al determinar la existencia de un control de proporcionalidad. En este horizonte, se itera, el principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa. Es así como el principio de proporcionalidad exige un juicio ex-ante y otro ex-post, en relación con la decisión administrativa, más aún, cuando se trata del ejercicio de una potestad de naturaleza sancionatoria..." "…Por tanto, el juez -e incluso la autoridad administrativa- debe analizar, en cada caso, si la actuación se ejerció adecuando los hechos que la determinaron a los fines que se propuso. Por tanto, se debe examinar si se realizó una calificación jurídica apropiada de la situación fáctica que sustentó la expedición de la decisión y, posteriormente, concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos. Lo anterior se resume en un juicio de adecuación entre los hechos, el medio o decisión adoptada y las finalidades de la actuación, la cual busca, en todo caso, alcanzar el interés de orden general"*
>
> *(…)*
>
> ***En tal sentido, al interior de una potestad reglada este principio también puede aplicar, sólo que su espacio de concreción es más restringido que al interior de una potestad discrecional, por razones que resultan apenas obvias. Tratándose, precisamente, de las potestades regladas, la proporcionalidad ya viene calculada, solidamente -incluso muy fuertemente-, por el legislador, quien asume la tarea, en forma directa, de precisar el sentido de una decisión administrativa. Estos planteamientos sirven de soporte para justificar que, incluso, al interior de una potestad sancionadora existen espacios adecuados para la aplicación del principio de la proporcionalidad, pese a su carácter fuertemente reglado…"***[1] (Subrayado y Negrilla fuera de texto)

Así pues, el legislador en nuestro país estableció como uno de los criterios para sancionar en materia de telecomunicaciones el relacionado con la proporcionalidad sin especificar los parámetros a tener en cuenta para su

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008), C. P. Enrique Gil Botero.

análisis, de manera que deja a criterio de la Administración su definición para cada caso.

Claramente, en ese análisis y al proceder a realizar la ponderación correspondiente, queda descartada por completo cualquier posibilidad de arbitrariedad o sobredimensionamiento de la infracción, debiendo corresponder la sanción con la calificación que se realice de la conducta infractora, aspecto sobre el cual también se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C – 721 de 2015, así:

> *"Si bien la Corte ha admitido que el control de constitucionalidad en materia disciplinaria resulta de una intensidad menor que en materia penal, al determinar la gravedad de las faltas y la magnitud de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha exigido que la sanción sea razonable y proporcional* **"***a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición".*
>
> ***En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma[142], los cuales como ya se expresó están constituidos por: (i) el cumplimiento de los deberes del cargo y (ii) el aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad:***
>
> *"Por lo anterior, la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron y se concluye que el derecho disciplinario, como modalidad del derecho administrativo sancionador, pretende regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública, y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen".*

En el caso objeto de estudio, este criterio fue analizado por la entidad al tener en cuenta, como bien se indicó anteriormente, la naturaleza de la conducta, su gravedad y daño producido, aunado a la importancia de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones que en este caso se encontraron vulnerados por el incumplimiento por parte de la Empresa de Telecomunicaciones S.A ESP del artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, toda vez que no dio respuesta de fondo y adecuada a la petición presentada

por el señor Luis Agustín el 7 de octubre de 2014.

Sumado a lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, al momento de graduar la sanción de multa, que según lo establecido en el numeral 2° del artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, es hasta de dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, le impuso a la empresa investigada un monto que se encuentra dentro del porcentaje mínimo de esa tasación, puesto que finalmente la sancionó con multa de treinta y siete (37) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, el 1.85% del máximo permitido.

De esta forma, la Sala concluye que las Resoluciones Nos. **85771** de 30 de octubre de 2015, mediante la cual se impuso una sanción administrativa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio; la **31823** de 26 de mayo de 2016, que resuelve modificando el artículo primero de la resolución sancionatoria en cuanto al monto de la sanción y confirma lo demás y la **81656** de 24 de noviembre de 2016 por la cual se resuelve un recurso de apelación y se confirman las decisiones impugnadas, no fueron expedidas desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción, violación del principio de legalidad y del artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

**4.5. Con relación a la condena en costas.**

Solicita el apelante que se revoque la condena en costas impuestas en la sentencia de primera instancia, no obstante, ante la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia y denegar las pretensiones, se dará aplicación a lo dispuesto al respecto, por el Código General del Proceso.

El artículo 365 del Código General del Proceso, la condena en costas se configura para la parte a la cual se le resuelva de manera desfavorable los intereses que plantea en un proceso judicial, así:

> *"**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:*
>
> ***1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación,***

> ***casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto**. Además, en los casos especiales previstos en este código.*
>
> *Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*
>
> *2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*
>
> *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.*
>
> *4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*
>
> *5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. (…)"* (Negrillas adicionales de la Sala).

Así, en aplicación de las reglas del Código General del Proceso en cuanto se refiere a la condena en costas, es posible condenar en éstas a la parte que resultare vencida en el juicio, sin atender a criterios respecto de la conducta, de mala fe o constitutiva de abuso del derecho.

En consecuencia, no le asiste razón al apelante para argumentar que debió tener en cuenta el ejercicio de sus derechos en la actuación administrativa o judicial para efectos de no ser condenado en costas.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, se confirmará la sentencia del 22 de agosto de 2018, proferida por el Juez Cuarenta y Cinco (45) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

## 5. Condena en costas.

El artículo 188 de la **Ley 1437 de 2011**, *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, prescribe:

> *"**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 regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."*

De conformidad con la norma transcrita, tenemos que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, debe el juez imponer condenas en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Así, es del caso precisar que, el Código General del Proceso[2], regula la condena en costas y su liquidación, en los siguientes términos:

> *"**CAPÍTULO III.***
>
> ***CONDENA, LIQUIDACIÓN Y COBRO.***
>
> ***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:***
>
> *1. **Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso**, **o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación**, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*
> *Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*
>
> *2. **La condena se hará en sentencia** o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*
>
> *(…)*
>
> ***ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera** o única **instancia**, **inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior**, con sujeción a las siguientes reglas:*
>
> *1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*
>
> *2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.*
>
> *(…)."* (Se destaca).

Conforme a las normas transcritas, tenemos que **se condena en costas a la parte vencida en el proceso** o **a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso**, entre otros, **de apelación**, queja o suplica, condena que se debe imponer en la sentencia o auto que resuelva la actuación que da lugar a ella, y que dentro de su liquidación debe

---

[2] Norma aplicable al presente asunto de conformidad con las remisiones expresas establecidas en los artículos 188 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

incluirse agencias en derecho conforme a las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, cabe advertir que, una cosa es la condena en costas en sí misma, y otra la liquidación de las mismas; así, por disposición legal, **se condena en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso**, en tanto que, la liquidación de las mismas queda supeditada a la comprobación de su causación, correspondiéndole la liquidación al secretario del despacho y al juez su aprobación.

Así las cosas, como quiera que no son atendibles los fundamentos del recurso de apelación presentado por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, y por ende se impone confirmar la sentencia del 22 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto denegó las pretensiones de la demanda, la Sala condenará en costas en esta instancia procesal a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P, lo cual se hará de manera concentrada por aquel, conforme lo señalado en el artículo 366[3] del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**Primero. Confírmese** la sentencia del 22 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

[3] ***ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera*** *o única* ***instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior****, con sujeción a las siguientes reglas: (…).”* (Destaca la Sala).

**Segundo. Condénase** en costas en la instancia a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP las que serán **liquidadas** por el *a quo*, conforme lo señalado en el artículo 366 del Código General del Proceso

**Tercero.** Por Secretaría **corríjase** el demandante en el presente medio de control Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP, en el acta de reparto y en la caratula del expediente, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. **Déjense** las respectivas constancias.

**Cuarto.** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta No.

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**
**Magistrado**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**
**Magistrado**

**MOISÉS RODRÍGO MAZABEL PINZÓN**
**Magistrado**