

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**Expediente No.:** 11001-3334-004-2017-00164-01  
**DEMANDANTE:** COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA INDUSTRIA Y COMERCIO  
**Medio de Control:** Nulidad y restablecimiento del derecho -  
Sistema oral

---

**Asunto: Fallo Segunda Instancia**

En la oportunidad procesal prevista en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP contra la sentencia del veintiséis (26) de abril de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección Primera, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. El escrito de demanda**

La sociedad COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control, de nulidad y restablecimiento del derecho, señalado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2012), presentó demanda contra la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (fls. 1 al 29 del Cdno. Ppal. No. 1).

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

## 1.1. Pretensiones

La parte actora solicitó las siguientes:

### **“A. PRETENSIONES PRINCIPALES**

**PRIMERA.-** Que **SE DECLARE LA NULIDAD** de la Resolución Número 93281 del 30 de noviembre de 2015, proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC, mediante la cual se impone una multa a la sociedad COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., por la suma de **CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL PESOS (\$193.305.000.00 M/cte)**, equivalentes a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**SEGUNDA.-** Que igualmente, **SE DECLARE LA NULIDAD** de la Resolución número 9311 del 29 de febrero de 2016 proferida por la Superintendencia de Industria y comercio -SIC, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución número 93281 del 30 de noviembre de 2015, en el sentido de “confirmar en todas sus partes” lo decidido en la mencionada Resolución.

**TERCERA.-** Que igualmente, **SE DECLARE LA NULIDAD** de la Resolución número 86694 del 15 de diciembre de 2016 proferida por la Superintendencia de industria y Comercio -SIC, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución número 93281 del 30 de noviembre de 2015, en el sentido de “Confirmar en todas sus partes” lo decidido en la mencionada Resolución.

**CUARTA.-** Que como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos antes mencionados, y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se **DECLARE** que la sociedad COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., no estaba obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de la sanción impuesta por medio de los actos acusados.

**QUINTA.-** Que igualmente, a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** y por haber sido consignada a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio la cantidad de **CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL PESOS (\$193.305.000.00 M/cte)**, por concepto de la sanción pecuniaria a que se refieren los actos acusados, se condene a la Superintendencia de Industria y Comercio a reintegrar a **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, la suma de dinero mencionada, reajustada conforme a lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), con sus respectivos rendimientos económicos.

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**SEXTA.-** Que en los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), se condene en costas a la parte demandada, según la conducta que asuman en el proceso.

**SÉPTIMA.-** Que en la sentencia que ponga fin a la presente acción, se dé cumplimiento a las disposiciones y al término indicado en el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y que las sumas de dinero a que sea condenada la demandada, devenguen los intereses máximos moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos ya mencionados.

En el evento que considere no viable la prosperidad de las pretensiones principales, sírvase resolver favorablemente las siguientes:

**A) PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:**

**PRIMERA.-** Que se modifique el artículo primero del acápite resolutivo de la Resolución número 93281 del 30 de noviembre de 2015, específicamente en el sentido de disponer la disminución de la sanción impuesta a mi mandante, de conformidad con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad esgrimidos en el aparte de dosimetría de la sanción de la demanda y con lo dispuesto en la parte motiva de las Resoluciones que serán objeto de acción judicial.

**SEGUNDA.-** Que igualmente a título **DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** y por haber sido consignada a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cantidad de la suma de **CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL PESOS (\$193.305.000.00 M/cte)**, equivalentes a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de la sanción pecuniaria a que se refieren los actos acusados, se condene a la Superintendencia de industria y comercio a reintegrar a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, el valor que resulte de la diferencia entre la sanción impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio y la que el Juzgado disponga en la correspondiente sentencia, reajustada conforme a lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, con sus respectivos rendimientos económicos.

**TERCERA.-** Que en la sentencia que ponga sin a la presente demanda, se dé cumplimiento en el término indicado en el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 y a que las sumas de dinero a que sea condenada la demandada a reintegrar. Devenguen los intereses máximos moratorios a una tasa equivalente a la DTF desde su ejecutoria, conforme a lo dispuesto en los artículos ya mencionados.

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**CUARTA.-** *Que en los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 se condene en costas a la parte demandada, según la conducta que asuma en el proceso.”*

## 2. HECHOS

Fueron expuestos así por la parte actora:

La sociedad Colombia móvil SA ESP es una sociedad de carácter comercial de derecho privado, debidamente constituida de conformidad con la ley colombiana, domiciliada en Bogotá D.C, y cuyo objeto sociedad principalmente consiste en la prestación de los servicios de comunicación personal -PCS-, los cuales se encuentran definidos en el artículo 2º de la Ley 555 de 2000.

La Superintendencia de industria y Comercio mediante la Resolución No. 2286 del 29 de enero de 2015 inicia una investigación administrativa mediante formulación de cargos, en razón a la queja presentada por la señora Diana Carolina López Acevedo, por la presunta vulneración de las normas de protección de datos personales contenidas en la ley 1266 de 2008.

La sociedad demandante presentó sus descargos en tiempo, mediante escrito radicado el día 17 de junio de 2015, en donde presentó las razones de hecho y de derecho para solicitar el archivo de la investigación.

Indicó que la usuaria interpuso la solicitud para cancelar la línea 301468926 asociada a la cuenta 8813730120 por presunto fraude, Colombia Móvil dio inicio a una investigación exhaustiva para determinar la veracidad de la posible suplantación de identidad, investigación que arrojó resultados positivos respecto de las pretensiones de la usuaria, derivándose, como consecuencia de ello, la eliminación de los reportes negativos ante las centrales de riesgo generados en relación a dicha línea y servicios adicionales.

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

En relación con la supuesta falta de respuesta a la solicitud interpuesta el 05 de febrero de 2014 y dirigido a la dirección de correo electrónico [coordinación\\_tigo@abogados.com.co](mailto:coordinación_tigo@abogados.com.co), se aclaró que esta dirección electrónica a la que la usuaria envió su PQR no era parte del dominio de direcciones de correo electrónico de propiedad de la sociedad demandante, razón por la cual no era un mecanismo adecuado para la recepción de solicitudes de sus clientes; Hecho que fue aceptado por la SIC pero no valorado en modo alguno y menos al momento de imponer la exagerada multa.

La SIC mediante la Resolución No. 93281 del 20 de noviembre de 2015 en el numeral primero de la parte resolutive, impone una multa por valor de \$193'305.000 equivalente a 300 SMLMV, siendo confirmada en reposición y apelación.

### **3. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTOS DE LA VIOLACIÓN.**

3.1. Considera la parte demandante que los actos administrativos demandados vulneran:

Los artículos 18 y 19 de la Ley 1266 de 2008, 137 de la Ley 1437 de 2011 y 6, 29 y 95 de la Constitución Política.

3.2. La entidad demandante propuso como conceptos de la violación los siguientes:

**Falsa motivación de los actos administrativos:** Menciona que la motivación de un acto administrativo debe ser seria, adecuada o suficiente e íntimamente relacionada con la decisión que se pretende, por lo que, se considera que dicha motivación no es seria, adecuada o suficiente cuando la

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

misma no se encuentre sustentada en las debidas, necesarias y pertinentes pruebas, así como en los razonamientos apropiados que sustenten la decisión de la correspondiente autoridad administrativa.

Por lo anterior, las resoluciones demandadas se encuentran incursas en su opinión, en una falsa motivación, ya que la SIC pretende, mediante dichos actos administrativos, imponer una sanción, fundamentándose en criterios arbitrarios e incongruentes entre la motivación de los actos y su parte resolutive.

**Nulidad por infracción de la norma en que debía fundarse (desconocimiento de los criterios establecidos en la Ley 1266 de 2008 respecto de la dosimetría de la sanción):** Sostiene que, no se realizó una aplicación juiciosa de los criterios de dosimetría establecidos en la Ley 1266 de 2008 al momento de imponer la multa, por lo que la SIC al momento de imponer la sanción no hace un estudio serio, ponderado y juicioso con relación a los criterios establecidos en el artículo 19 de la precitada Ley, por lo que la sanción se encuentra fundamentada en la arbitrariedad y/o el capricho de la SIC.

Los actos administrativos demandados han incurrido en una violación clara y expresa de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1266 de 2008 y se pregunta ¿cuál era la finalidad que reseguía la SIC al imponer una sanción económica como la presente, sin dar aplicación a los criterios legales previstos en la Ley?.

Por lo que de la lectura de los actos acusados, solo se puede deducir que es el capricho y no un trabajo serio de dosimetría lo que llevó a la SIC a imponer a la sociedad demandante la multa.

Por lo anterior, se observa una evidente extralimitación en el ejercicio de la función sancionatoria de la SIC con lo que se observa una clara vulneración

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

a la Constitución Política y la normatividad aplicable, es decir, la Ley 1266 de 2008.

Así mismo, de conformidad con el artículo 29 Constitucional, sin la existencia de una norma previa que en forma clara describa los deberes, las faltas, las sanciones y los procedimientos para imponerlas, no cabría plantearse la existencia de responsabilidad y de responsables.

En este orden de ideas, los actos demandados fueron proferidos mediante el desconocimiento de la normativa colombiana en la que se debía fundamentar los mismos, más expresamente el artículo 19 de la Ley 1266 de 2008, falta de motivación y un evidente abuso del derecho, en razón a que la SIC, de manera abusiva, impone a Colombia móvil una multa de 300 SMLMV.

De otro lado, en el evento remoto de no prosperar las pretensiones principales, debería entrarse a considerar la dosimetría de la sanción, ya que la imposición de las multas deben sujetarse siempre a todas las actuaciones de la administración pública, y más aún, en tratándose de la imposición de actos que conlleven la pérdida o disminución de derechos, puesto que en éstos, debe analizarse que la sanción se encuentre en concordancia con la naturaleza y gravedad de la falta.

Considera que la doctrina y la jurisprudencia han indicado que dicho principio de proporcionalidad debe respetar los siguientes tres criterios: (i) utilidad y/o finalidad de la sanción, (ii) necesidad de la misma y, (iii) Proporcionalidad en sentido estricto; significando con ello, que la proporcionalidad es una guía de comportamiento de la propia administración en sus relaciones con los administrados.

Es claro que le corresponde a las entidades administrativas a la hora de la imposición de una determinada sanción, sea ésta o no de carácter pecuniario, entrar a hacer un cotejo entre la gravedad de la falta y el contenido de la

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

sanción, es decir, si existe una correlativa proporcionalidad entre una y otra.

Las facultades sancionatorias asignadas a la SIC deben ser ejercidas con total responsabilidad y dentro del marco de la Constitución Política y la Ley, la graduación de las mismas debe obedecer a los criterios objetivos, pues su uso desproporcionado torna las sanciones en actos arbitrarios, por ende, contrarios al ordenamiento jurídico.

Indica que los actos demandados no desarrollando de modo alguno un estudio juicioso y serio de los anteriores elementos que permiten graduar las sanciones económicas impuestas por la SIC, lo que permite concluir que la sanción impuesta a la demandante, se basa solamente en razones caprichosas de la autoridad mencionada.

Considera que el razonable que la multa sea disminuida en por lo menor la mitad, porque al mantenerse la multa se aceptaría la grave arbitrariedad de la SIC de imponer una sanción superior a los \$190'000.000, sin el lleno de los requisitos legales necesarios para ello.

#### **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **4.1. Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-**

4.1.1. La entidad demandada por intermedio de su apoderada judicial, solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda y condenas solicitadas, argumentando:

Señala que la Superintendencia de Industria y comercio -SIC- como autoridad administrativa competente para ejercer la vigilancia de los operadores, las fuentes y los usuarios de información financiera, crediticia, comercial y de servicios en cuanto se refiere a la actividad de administración de dato personales, se ajustó plenamente al trámite en las reglas especiales

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

contempladas en la Ley 1266 de 2008.

Frente a la presunta falsa motivación y ausencia de los hechos en que se fundamenta la decisión sancionatoria de la SIC, basta señalar que el sentido de los actos administrativos de los que deriva la inconformidad la sociedad demandante, obedeció a un análisis de rigor impartido por la demandada frente a las pruebas que fueron allegadas a la actuación y, frente a ello, los criterios propios que rigen éste tipo de actuaciones, de los cual se extrajo que la demandante no generó una respuesta al usuario de forma completa al no brindarle al titular de la información requerida por el mismo.

En ese orden de ideas, fue precisamente con los actos administrativos anteriormente mencionados que la demandada concluyó que la demandante daba lugar a la aplicación de las consecuencias jurídicas establecidas en la Ley 1266 de 2008, razón por la cual no puede alegarse, de modo alguno, que los actos administrativos objeto del presente proceso están viciados por falta de motivación, en la medida que el sentido y motivo de la decisión sancionatoria fue expuesta con claridad, probada y sobre todo, soportada en la normatividad que rige la materia.

En cuanto a la competencia de la SIC en materia de habeas data indica que, la Ley 1266 de 2008 le otorgó competencia para el control y verificación del cumplimiento de las disposiciones generadas para la protección de este derecho por parte de las entidades públicas y/o privadas.

Respecto a la inexistencia de los cargos alegados en el escrito de demanda sostiene que, la SIC cuenta con la posibilidad de iniciar y adelantar de oficio las actuaciones e investigaciones administrativas que considere del caso para llevar a cabo la función de vigilancia de los operadores, las fuentes y los usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, en cuanto se refiere a la actividad de administración de datos personales.

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

Trae a colación lo dispuesto en el literal a) del artículo 4º de la Ley 1266 de 200, señalando que el principio de veracidad pretende, evitar que se traten datos personales que no correspondan a la verdad, es decir, no sean ciertos, y al no hacerlo y circular información de habeas data del titular de la información.

Colombia móvil SA ESP, a pesar de que el 19 de julio de 2010 mediante oficio con referencia 01-14739641067-0 reconoció que la obligación no. 8813730120, no había sido adquirida con el consentimiento de la señora Diana Carolina López Acevedo, decidió reportarla de forma negativa el 6 de diciembre de 2010 ante CIFIN S.A., y el 25 de julio de 2011 ante EXPERIAN COLOMBIA S.A., fechas que son posteriores al oficio mediante el cual la investigada le aseguró a la denunciante que la eximía de los pagos por los valores que hayan sido facturados y que su cédula fue excluida del reporte a centrales de riesgo.

Luego, quedó demostrado que Colombia Móvil SA ESP reportó información que no obedecía a una situación real y con su actuación incumplió con el principio de veracidad. Igualmente omitió rectificar el reporte negativo que había efectuado y tan solo hasta el 18 de febrero de 2014 ante el operador CIFIN S.A., y 19 de febrero de 2014 ante EXPERIAN COLOMBIA S.A., procedió con la corrección respectiva del dato. De lo anterior se concluye que la investigada mantuvo información errónea de la titular por más de tres (3) años.

A su vez esa actuación, en tanto mantuvo una imagen errónea del titular de la información en lo que respecta a su comportamiento crediticio, se constituye como un claro abuso del poder informativo por parte de la sociedad demandante frente a la titular de la información.

Dicho lo anterior, no entienden las razones que llevaron al apoderado de la

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

sociedad demandante a concluir que en el presente caso se infringieron los principios proporcionalidad y legalidad, cuando como se dijo, la sanción que discute se originó de la violación a lo preceptuado en la Ley 1266 de 2008; por lo que es inexorable colegir que, tanto la infracción imputada y por la cual se sancionó, así como la consecuencia jurídica (sanción), se encontraban debidamente contempladas en la ley de manera preexistente a los hechos objeto de la actuación.

Para la imposición de la multa la SIC realizó una valoración de la naturaleza de la infracción, teniendo en cuenta el ejercicio de vigilancia y control otorgado a la SIC en la Ley 1266 de 2008, que no tiene otra finalidad que salvaguardar el derecho fundamental de habeas data, el cual requiere de una especial protección y rigurosidad en el cumplimiento de la ley por parte de los operadores, siendo entonces claro que el monto de la sanción es totalmente proporcional a la trascendencia y repercusión que generó la falta de información.

Para determinar el monto de la multa impuesta en los actos demandados, la SIC tuvo en cuenta lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008, que establece los criterios de graduación de la sanción, recordando que este literal, al momento de imponer la sanción, solo exige que se ponga en peligro el bien jurídicamente protegido por la ley, sin que sea necesario asignarle una dimensión al daño producido, simplemente basta con que se evidencie el incumplimiento por parte del operador de las obligaciones de valorar el comportamiento crediticio de un titular de la información por parte de terceros.

Por otro lado manifiesta que, el literal c) del artículo 19 de la Ley 1266 de 2008 introdujo como criterio agravante de las sanciones el de la reincidencia en la comisión de la infracción. Así, después de citar otra sanción administrativa proferida contra la recurrente en el caso del señor Juan José Tabares Torres, la sociedad demandante no actualizó la información negativa del reclamante y mantuvo un reporte negativo en el historial crediticio del

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

titular desde el 18 de noviembre de 2011, hasta el mes de octubre de 2012, fecha en que finalmente realizó la actuación.

En todo caso se encuentra que la multa es proporcional si se tiene en cuenta que, el monto límite de las sanciones establecido en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008 es de 1500 SMLMV por lo que para el caso, dicha multa equivalente a 300 SMLMV representa solo el 20% de ese límite dispuesto en la ley.

4.1.2. La Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- no propuso excepciones.

## 5. ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Radicado y repartido el presente medio de control, le correspondió el conocimiento al Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C. - Sección Primera, quien mediante auto del veinte (20) de octubre de 2017 (fl. 79 del Cdno. Ppal. No. 1) admitió la demanda y se dispuso la notificación personal a la Superintendencia de Industria y Comercio, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, corriéndoseles traslado para pronunciarse frente a los hechos y pretensiones de la demanda.

### 5.1. Audiencia inicial

Convocada mediante auto del veintisiete (27) de julio de 2018 para el día cuatro (4) de diciembre de 2018 (fls. 118 *Ibíd.*), la audiencia inicial se llevó a cabo con la comparecencia de los apoderados de la sociedad Colombia Móvil S.A. – E.S.P. y de la Superintendencia de Industria y Comercio (fls. 120 al 127 *Ibíd.*).

En la diligencia el Juez de instancia se pronunció sobre:

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

i) El saneamiento del proceso: indicando que no existe irregularidad procesal que impida continuar con el proceso o emitir pronunciamiento de fondo dentro del asunto.

ii) Las excepciones previas: la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC- no propuso ninguna en la contestación de la demanda y el Despacho no encontró fundamento para decretar alguna de oficio.

iii) La fijación del litigio: estructurado en determinar si son nulas las Resoluciones No. 93281 del 30 de noviembre de 2015; 9311 del 29 de febrero de 2016 y 86694 del 15 de diciembre de 2016.

iv) La etapa conciliatoria: se declaró fallida ante la falta de ánimo conciliatorio de las partes.

v) Medidas cautelares: no hubo pronunciamiento al respecto, toda vez que la sociedad demandante no presentó solicitud de medidas cautelares.

vi) Las pruebas: se dio el valor probatorio a las aportadas por las partes.

## 6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En la audiencia de pruebas celebrada el trece (13) de febrero de 2019 (fl. 140 *Ibídem*), se corrió traslado para alegar de conclusión, así:

**6.1. Colombia Móvil S.A. ESP:** Ratificó los argumentos y pretensiones dichos en la demanda, los cuales quedaron registrados en el audio de la audiencia.

**6.2. Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-:** Ratificó los argumentos presentados en la contestación de la demanda, los cuales

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

quedaron registrados en medio magnético.

## 7. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección Primera, profirió sentencia de primera instancia denegando las pretensiones de la demanda. (fls. 152 al 157).

Indicó que dentro del proceso administrativo sancionatorio se probó que el 27 de mayo de 2010 la empresa demandante activó una línea telefónica a nombre de la usuaria sin su consentimiento, como resultado de una suplantación de identidad que sufrió, informándole posteriormente que se había suspendido el servicio y la eximía de los pagos por los valores que hayan sido facturado.

No obstante lo anterior, posterior a la anterior comunicación hecho a la usuaria, la sociedad Colombia Móvil SA ESP, efectuó reportes ante las centrales de riegos CIFIN y DATACREDITO EXPERIAN, lo anterior se probó dentro de la actuación administrativa.

Por lo anterior, el *A-quo* encontró probado que la sociedad demandante incurrió en conductas que no se ajustan a la obligación contenida en el numeral 1º del artículo 8º de la Ley 1266 de 2008, habida cuenta que aún cuando ya había comprobado la suplantación de identidad de la usuaria y le había manifestado su decisión de suspender la línea, realizó reportes negativos que no se ajustaban a la realidad de los hechos.

Así las cosas, como en el presente caso se acredita que la fuente (Colombia Móvil SA ESP), incumplió las obligaciones de reportar información veraz ante los operadores de bases de datos, y la rectificó tres (3) años después de efectuado el reporte, la sanción de multa impuesta es procedente, en los términos dispuestos en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008, habida cuenta

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

que se violó dicha ley con las actuaciones desplegadas.

Analizó si en los actos demandados se tuvieron en cuenta los criterios necesarios para la tasación de la multa en 300 SMLMV, indicando que el artículo 18 *Ibíd* estableció que las sanciones procedentes contra los sujetos que incumplen las obligaciones contempladas en dicho estatuto, es la multa de hasta 1500 SMLMV, por lo que a primera vista observa que el monto se encuentra dentro de los parámetros legales.

El artículo 19 *Ibíd* señala los criterios para graduación de la sanción los cuales son: (i) la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados, (ii) el beneficio económico que hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción o el daño que hubiere podido causar, (iii) la reincidencia en la comisión de la infracción, (iv) la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de vigilancia de la SIC, (v) la renuencia o desacato a cumplir, con las órdenes impartidas por la SIC y, (vi) el reconocimiento o aceptación expresas que haga el investigado sobre la comisión de la infracción antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar.

Revisada la Resolución No. 93281 del 30 de noviembre de 2015, encuentra que la SIC analizó la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la Ley, asegurando que el hecho de que la demandante hubiera mantenido por más de tres (3) años una imagen que no correspondía con la realidad crediticia de la usuaria Diana Carolina López Acevedo, no respetó el principio de veracidad que rige el tratamiento de datos personales, siendo razón suficiente por la que consideró que la multa debía ser equivalente a un monto de 200 SMLMVM.

La SIC también analizó el criterio de reincidencia en la comisión de la sanción, mencionando en caso del señor Juan José Tabares Torres, que lo mantuvo por casi un (1) año con información que no correspondía con su realidad

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

crediticia, situación por la cual decidió incrementar la sanción en un monto equivalente a 100 SMLMV, para un total del 300 SMLMV; Por lo que los dos (2) criterios analizados por la SIC, están ajustados a la realidad y son proporcionales con la dimensión del incumplimiento llevado a cabo por la empresa Colombia Móvil SA ESP, si se tiene en cuenta que la vulneración del derecho fundamental al habeas data se perpetuó después de haberse dado la certeza a la usuaria de que no existían obligaciones a su cargo y por un término de tres (3) años, afectando el buen nombre de ésta.

## 8. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la sociedad Colombia Móvil S.A. ESP, solicita revocar la decisión del *A-quo* y en su defecto, declarar nulos los actos administrativos demandados, reiterando algunos argumentos de la demanda y adicionando los siguientes (fls. 161 a 166 del Cdo. Ppal No. 1):

Mencionando erróneamente a la sociedad UNE EPM Telecomunicaciones SA ESP, indica que, los motivos de un acto administrativo son los fundamentos de la decisión del mismo, porque determinan su expedición y deben fundarse en razones ciertas, pertinentes y además tener el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se ha tomado.

Se llaman motivos a las circunstancias que preceden o provocan toda decisión de la administración, los que la impulsan a obrar y de los que se derivan la legalidad del acto de acuerdo a la realidad de los hechos invocados.

Sostiene que en el presente caso la SIC omitió estudiar los hechos que la llevarían, indudablemente a declarar la ausencia de responsabilidad que la demandante por ejemplo encontró probada, que Colombia Móvil SA ESP desplegó todo lo que estuvo a su alcance para verificar la información reportada con la línea telefónica 3014468926 asociada a la cuenta

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

8813730120 si era veraz y una vez que determinó se trataba de un caso de fraude, eliminó todos los reportes negativos de las centrales de riesgo en beneficio de la usuaria, quien además no dio aviso oportuno a la compañía de telecomunicaciones, pues la PQR fue remitida a un correo electrónico que no estaba vinculado a la empresa y sin embargo, la demandante fue capaz de darle solución, evitando posibles perjuicios.

Entiende que la usuaria pasó por un momento de incomodidad al verse reportada, no obstante y aunque Colombia Móvil SA ESP se enfrenta diariamente a estas llamadas de cosas de suplantación, los mismos no obedecen a la voluntad de la sociedad, pues se tratan de hecho ajenos, obra de bandas delincuenciales que la afectan también y que manchan su imagen, bandas contra las cuales se lucha y se toman mecanismos para evitar sus ataques, pero no se garantiza una efectividad del 100%.

En cuanto al primer criterio, como es el daño producido y la gravedad de la falta, indica que no existió un daño comprobable, tanto a la quejosa, como a los usuarios de telecomunicaciones en general, por lo que la conducta objeto de reproche no va más allá de un ámbito privado, íntimo con el usuario de servicios, en este caso, el quejoso y por tanto, no es cierta la dimensión que le otorga la SIC.

La SIC debió darle aplicación al principio de prevalencia de lo sustancial sobre las formas, pues lo importante, lo sustancial, lo indispensable fue haber dado respuesta a la petición radicada que dio origen al proceso administrativo sancionatorio.

Indica que el principio de proporcionalidad debe respetar los siguientes tres (3) criterios: (i) utilidad y/o finalidad de la sanción, (ii) necesidad de la misma y, (iii) proporcionalidad en sentido estricto. Lo anterior, con la finalidad de realizar un test que permita argumentar la idoneidad de la medida o sanción a imponer por parte de la administración.

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

Así las cosas, corresponden a las entidades administrativas a la hora de la imposición de una determinada sanción, sea esta o no de carácter pecuniario, entrar a hacer un cotejo entre la gravedad de la falta y el contenido de la sanción, es decir, si existe una correlativa proporcionalidad entre una y otra.

La SIC a la hora de imponer una sanción, debió previamente analizar el monto y el impacto de la misma no resulten violatorios de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que no realizó un juicio adecuado de dosimetría de la sanción y para ello es necesario hacer alusión al artículo 19 de la Ley 1266 de 2008 donde se establecen todos los criterios para definir las sanciones tratándose de investigaciones administrativas.

Sobre el primer criterio no se generó un perjuicio o daño comprobable a la usuaria o al menos este no se acreditó dentro de la investigación administrativa de todas formas y aunque se haya puesto en peligro sus intereses, esta amenaza no alcanza a ser de la magnitud a la que alude la SIC, tan exigente como para sancionar a la demandante por la suma de 300 SMLMV, suma a todas luces exagerada.

Por otro lado, el estudio de los demás criterios del artículo 19 de la Ley 1266 de 2008 lleva a una reducción de la sanción y esto no es una fantasía imaginada por CM, pues en efecto la SIC en su escrito de imposición de la sanción manifiesta que no tendría en cuenta los demás factores; adicional a que desde el principio se reconoció la comisión de la infracción en el sentido de reconocer que la usuaria fue reportada negativamente en las centrales de riesgo.

## **10. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2019, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

demandante en contra de la sentencia del veintiséis (26) de abril de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Primera y se dispuso la notificación personal del auto al Agente del Ministerio Público.

En providencia del dieciséis (16) de octubre de 2019, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

### **10.1 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

La sociedad Colombia Móvil S.A. ESP., presentó sus alegatos de conclusión mediante escrito radicado el día dieciséis (16) de diciembre de 2019, reiterando los argumentos expuestos en el curso del proceso (fls. 11 a 17 del Cdno. Ppal. No. 1).

La Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, no presentó alegatos de conclusión en segunda instancia.

### **10.2. La intervención del Ministerio Público**

La Procuradora 134 Judicial II para asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente caso solicitando se confirmara la decisión tomada en la sentencia de primera instancia.

Estima que Colombia Móvil S.A. E.S.P., incurrió en generar reportes en contra de la señora Diana Carolina López Acevedo, ante las centrales de riesgo CIFIN y CATA CREDITO, las cuales fueron eliminadas por la sociedad demandante el 18 y 19 de febrero de 2014 respectivamente, luego de haberse comprobado una suplantación de identidad de la usuaria sobre la línea contratada a su nombre, en la cual se solicitó la suspensión de la misma, pero aún así la sociedad prestadora del servicio de telefonía realizó reportes negativos en contra de la usuaria, esto con base en los datos de CIFIN el día

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

06 de diciembre de 2010 y DATACRÉDITO el 25 de julio de 2011, es decir, posterior a la fecha en que se presentó la suplantación y por ende vulneró el artículo 8º en el numeral 1º de la Ley 1266 de 2008.

La sociedad demandante infringió la obligación de reportar de forma veraz ante los operadores de bases de datos la información pertinente para que dichas centrales de datos actualicen su información, y de este modo no apareciera un reporte negativo, el cual duró más de 3 años sin ser actualizado afectando a la usuaria.

En cuanto a la falta de proporcionalidad por indebida aplicación de la dosimetría de la sanción indicó que se encuentra regulado en los artículos 18 y 19 de la Ley 1266 de 2008 y el monto de la sanción impuesta está dentro de la estimación determinada por la ley en estos casos, es decir, se encuentra por debajo de los 1500 SMLMV.

Considera que en los actos demandados se tuvo en cuenta los criterios de afectación de los intereses jurídicos resguardados por la ley y con lo cual le causó un daño costoso a la usuaria, de manera que en este caso cabía la aplicación del numeral primero, es decir, la dimensión de daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados, debido a que no reportó información actualizada a las bases de datos hasta después de 3 años, siendo aumentado por la reincidencia en que ha incurrido la demandante.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Es competente esta Sección Primera para resolver el recurso de apelación presentado por la sociedad demandante, al tenor de lo previsto en el artículo 153 del C.P.A.C.A<sup>1</sup> y del numeral 1º del artículo 18 del Decreto 2288 de 1989.

En este asunto se trata de una situación de apelante único, donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

En ese contexto, es claro que el superior, 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. Problema jurídico

Debe la Sala estudiar los cargos de impugnación sustentados por la sociedad Colombia Móvil S.A. ESP, para determinar si debe revocarse la sentencia de primera instancia y declararse probadas las pretensiones de la demanda por estar viciados de nulidad.

## 3. Análisis de la Sala

Teniendo en cuenta los argumentos esbozados en el recurso de alzada procede esta Corporación a analizar los siguientes aspectos: i) formulación de cargos en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la SIC y, ii) la proporcionalidad y dosimetría de la sanción para verificar si se

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011, art. 153:

*“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda”.*

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

encuentran o no viciados de nulidad los actos administrativos demandados.

**i) De la formulación de cargos en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la SIC.**

El artículo 17 de la Ley 1266 de 2008 *“Por la cual se dictan disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*, determina:

**“ARTÍCULO 17. FUNCIÓN DE VIGILANCIA. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la función de vigilancia de los operadores, las fuentes y los usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, en cuanto se refiere a la actividad de administración de datos personales que se regula en la presente ley.**

En los casos en que la fuente, usuario u operador de información sea una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, esta ejercerá la vigilancia e impondrá las sanciones correspondientes, de conformidad con las facultades que le son propias, según lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las demás normas pertinentes y las establecidas en la presente ley.

*Para el ejercicio de la función de vigilancia a que se refiere el presente artículo, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera de Colombia, según el caso, tendrán en adición a las propias las siguientes facultades:*

*“(...)”*

6. Iniciar de oficio o a petición de parte investigaciones administrativas contra los operadores, fuentes y usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, con el fin de establecer si existe responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley o de las órdenes o instrucciones impartidas por el organismo de vigilancia respectivo, y si es del caso imponer sanciones u ordenar las medidas que resulten pertinentes.” (Subrayado fuera del texto original)

De conformidad con lo anterior se tiene que, la Ley 1266 de 2008 le otorgó a

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, la función de vigilancia de los operadores, fuentes y usuarios de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, en cuanto se refiere a la actividad de administración de datos personales que se regula en dicho estatuto.

El artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 CPACA respecto al procedimiento administrativo sancionatorio, determina:

*“ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.*

***Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.***

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

De la norma antes citada se logra colegir, lo siguiente:

**(i)** Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado.

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

(ii) Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.

Al respecto, la entidad demandada en la Resolución No. 2286 del veintinueve (29) de enero de 2015 “*Por la cual se inicia una investigación administrativa y se formulan cargos*”, expuso:

**“PRIMERO:** *Que esta Superintendencia tuvo conocimiento de la presunta violación de las normas de protección de datos personales contenidas en la Ley 1266 de 2008, por parte de la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., por lo que este Despacho decide iniciar investigación administrativa con fundamento en los siguientes hechos:*

*1.1 Que el 27 de mayo de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo fue suplantada ante la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P. por una persona que en su nombre suscribió el contrato correspondiente a la línea 3014468926.*

*1.2 Que el 21 de junio de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo solicitó a la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., la cancelación de la línea 3014468926, pues además la mora en el pago de las obligaciones derivadas del citado contrato dio lugar al reporte negativo en su historia de crédito.*

*1.3 Que el 13 de julio de 2010 la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., se pronunció mediante oficio N° 1-4737467641 manifestando que no se encuentran inconsistencias que les permita concluir que la activación de la línea 3014468926 se incurrió en una suplantación de identidad o falsedad documental.*

*1.4 Que el 19 de julio de 2010, mediante oficio N° 1-4739641067 la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., se pronunció al respecto, indicándole a la señora Diana Carolina López Acevedo que (i) la línea había sido suspendida, (ii) que era eximida del pago de los valores que hayan sido facturados y (iii) que el reporte negativo generado había sido eliminado.*

*1.5 Que el 23 de julio de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo presentó una nueva petición solicitando información*

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

detallada del proceso de activación de la línea móvil celular a su nombre, sin embargo, ya que a su juicio la respuesta fue inconsistente, el 5 de febrero de 2014 la titular envió nuevamente un reclamo a dicha sociedad, a través del correo electrónico [coordinación\\_tigo@abogados.com.co](mailto:coordinación_tigo@abogados.com.co), sin obtener respuesta alguna hasta la fecha.

**SEGUNDO:** Que con fundamento en los hechos manifestados y en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1266 de 2008, para los eventos previstos en los numerales 5º y 6º del mismo artículo, se inicia investigación administrativa por la presunta violación de las normas sobre protección de datos personales consagradas en particular en los numerales 1, 3 y 7 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, que se relacionan a continuación:

“(…)”

**TERCERO:** Que la presente investigación se inicia teniendo en cuenta que la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P. presuntamente (i) efectuó un reporte negativo en la historia de crédito de la titular en virtud de información que carecía de veracidad y además (ii) hizo caso omiso al reclamo enviado vía correo electrónico el 5 de febrero de 2014, y tiene como fin determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008 que expresamente señala:

“(…)”

De conformidad con lo plasmado en el acto administrativo antes citado, se tiene que contrario a lo afirmado por la parte recurrente, la entidad demandada señaló con precisión y claridad los hechos, así:

“1.1 Que el 27 de mayo de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo fue suplantada ante la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P. por una persona que en su nombre suscribió el contrato correspondiente a la línea 3014468926.

1.2 Que el 21 de junio de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo solicitó a la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., la cancelación de la línea 3014468926, pues además la mora en el pago de las obligaciones derivadas del citado contrato dio lugar al reporte negativo en su historia de crédito.

1.3 Que el 13 de julio de 2010 la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., se pronunció mediante oficio N° 1-4737467641 manifestando que no se encuentran inconsistencias que les permita concluir que la activación de la línea 3014468926 se incurrió en una suplantación de identidad o falsedad documental.

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

1.4 Que el 19 de julio de 2010, mediante oficio N° 1-4739641067 la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., se pronunció al respecto, indicándole a la señora Diana Carolina López Acevedo que (i) la línea había sido suspendida, (ii) que era eximida del pago de los valores que hayan sido facturados y (iii) que el reporte negativo generado había sido eliminado.

1.5 Que el 23 de julio de 2010, la señora Diana Carolina López Acevedo presentó una nueva petición solicitando información detallada del proceso de activación de la línea móvil celular a su nombre, sin embargo, ya que a su juicio la respuesta fue inconsistente, el 5 de febrero de 2014 la titular envió nuevamente un reclamo a dicha sociedad, a través del correo electrónico *coordinación\_tigo@abogados.com.co*, sin obtener respuesta alguna hasta la fecha.”

Así mismo, indicó la persona jurídica objeto de investigación (sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P), las disposiciones presuntamente vulneradas (*se inicia investigación administrativa por la presunta violación de las normas sobre protección de datos personales consagradas en particular en los numerales 1, 3 y 7 del artículo 8 de la Ley 1266 de 2008*) y, las sanciones o medidas que serían procedentes (*y tiene como fin determinar si es procedente imponer las sanciones establecidas en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008 “(…)”*).

Las anteriores disposiciones presuntamente vulneradas por la sociedad demandante fueron igualmente expuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- en la Resolución No. 93281 del treinta (30) de noviembre de 2015 *“Por la cual se impone una sanción”*, por lo que los cargos fueron debidamente formulados y motivados.

## **ii) Proporcionalidad y dosimetría de la sanción**

Como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador, la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- podrá imponer a los prestadores de servicios de comunicaciones las siguientes sanciones bajo los siguientes criterios:

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**“ARTÍCULO 18. SANCIONES.** *La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera podrán imponer a los operadores, fuentes o usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las siguientes sanciones:*

*Multas de carácter personal e institucional hasta por el equivalente a mil quinientos (1.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, por violación a la presente ley, normas que la reglamenten, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por dicha Superintendencia. Las multas aquí previstas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó.*

*Suspensión de las actividades del banco de datos, hasta por un término de seis (6) meses, cuando se estuviere llevando a cabo la administración de la información en violación grave de las condiciones y requisitos previstos en la presente ley, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por las Superintendencias mencionadas para corregir tales violaciones.*

*Cierre o clausura de operaciones del banco de datos cuando, una vez transcurrido el término de suspensión, no hubiere adecuado su operación técnica y logística, y sus normas y procedimientos a los requisitos de ley, de conformidad con lo dispuesto en la resolución que ordenó la suspensión. Cierre inmediato y definitivo de la operación de bancos de datos que administren datos prohibidos.*

**ARTÍCULO 19. CRITERIOS PARA GRADUAR LAS SANCIONES.** *Las sanciones por infracciones a que se refiere el artículo anterior se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables:*

- a) La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la presente ley.*
- b) El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción, o el daño que tal infracción hubiere podido causar.*
- c) La reincidencia en la comisión de la infracción.*
- d) La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio.*
- e) La renuencia o desacato a cumplir, con las órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.*
- f) El reconocimiento o aceptación expresas que haga el investigado sobre la comisión de la infracción antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar.”*

Respecto al análisis de la dosificación de la sanción impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, se tiene que la entidad en

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

la Resolución No. 93281 del treinta (30) de noviembre de 2015 “*Por la cual se impone una sanción*”, en el acápite denominado “**OCTAVO: Imposición y graduación de la sanción**”, realizó el estudio respectivo de los criterios de: (i) la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la Ley y, (ii) reincidencia en la comisión de la infracción.

Del análisis del anterior acto administrativo la Sala observa que, la entidad demandada impuso la sanción a la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., en atención a que: (i) la investigada vulneró el principio de veracidad de la información de la señora Diana Carolina López Acevedo que se vio reflejada en las centrales de riesgo CIFIN y DATACRÉDITO por más de tres (3) años y, (ii) citó el caso del usuario Juan José Tabares Torres dentro del expediente No. 12-182141 en el cual, la sociedad demandante no actualizó la información negativa del usuario y mantuvo el reporte negativo en el historial crediticio desde el dieciocho (18) de noviembre de 2011 al mes de octubre de 2012, situaciones que generaron la imposición de 300 SMLMV, suma inferior a los 1500 SMLMV permitidos en el artículo 18 de la Ley 1266 de 2008.

Así mismo, la definición de la sanción y la tasación de la misma, no implica el análisis de cada criterio, sino que únicamente se exige la valoración de aquel aplicable al caso concreto, donde en el presente asunto, se tuvieron en cuenta los criterios de (i) la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la Ley y, (ii) la reincidencia en la comisión de la infracción.

Finalmente, de la revisión de los actos administrativos demandados, se observa que la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- se pronunció respecto de los criterios de graduación de la multa, con la pertinente valoración probatoria obrante en la actuación administrativa, estudio que fue realizado de forma objetiva teniendo en cuenta los fundamentos fácticos, jurídicos y los criterios señalados en los artículos 18 y 19 de la Ley 1266 de 2008, por lo que se concluye que la sanción guardó equilibrio con la gravedad

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-3334-004-2017-00164-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

de la falta en la que incurrió la sociedad Colombia Móvil S.A. ESP.

## **Conclusión**

Conforme a los planteamientos normativos y fácticos, la Sala considera que i) los actos administrativos demandados expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio gozan de legalidad al estar debidamente fundamentados y motivados y, ii) la sanción está ajustada a los criterios de proporcionalidad establecidos en las normas antes revisadas.

En consecuencia, se confirmará en su integridad la sentencia del veintiséis (26) de abril de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C. - Sección Primera, mediante el cual se negaron las pretensiones de la demanda.

## **NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS**

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del siete (7) de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** la sentencia del veintiséis (26) de abril de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Oralidad

EXPEDIENTE No.	11001-3334-004-2017-00164-01
DEMANDANTE	COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

del Circuito de Bogotá D.C. - Sección Primera, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** - Por Secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes intervinientes en el proceso, a los siguientes correos electrónicos:

NOMBRE	PARTE PROCESAL	E- MAIL
Colombia Móvil S.A. ESP	Demandante	<a href="mailto:notificacionesjudiciales@tigoune.com">notificacionesjudiciales@tigoune.com</a> <a href="mailto:nelsonbarrerayabogados2000@gmail.com">nelsonbarrerayabogados2000@gmail.com</a>
Superintendencia de Industria y Comercio	Demandado	<a href="mailto:notificacionesjud@sic.gov.co">notificacionesjud@sic.gov.co</a>

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

(En comisión de servicios)  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado