



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

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2023

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2016 – 00246 – 00
Demandante: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P.
Demandada: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: SENTENCIA

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

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

“PRIMERA: Se declare la NULIDAD de la Resolución número 20158150243555 del 14 de Diciembre de 2015, mediante la cual, entre otras decisiones, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dirección Territorial Centro

1.1-Determino imponer MULTA:

1.1.1.- A la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. identificada con el NIT 8999990941, por un valor de SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS CON CERO CENTAVOS (\$6,443.600,00), la cual se hará efectiva en el término de 10 días hábiles contados a partir de la ejecutoria de esta Resolución

1.2.- Ordenar a:

1.2.1.- A la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P., la materialización y ejecutoriedad del acto presunto respecto de la pretensión contenida en el derecho de petición Nro. E-2014-046313 del 03 de junio de 2014.

SEGUNDA: Se declare la NULIDAD de la Resolución número 20168150037025 del 17 de Marzo de 2016; mediante la cual, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dirección Territorial Centro desató el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Número 20158150243555 del 14 de Diciembre de 2015, disponiendo confirmarla íntegramente.

TERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del derecho, se confirme u ordene confirmar la decisión de la EAB-ESP N° S-2014-113899 del 19 de junio de 2014, es decir, la misma que fue modificada mediante el acto acusado, permitiéndole a la EAB-ESP, la posibilidad de efectuar el cobro de la totalidad de los valores abonados a favor del usuario, correspondientes a la suma de \$4.911.540, tal y como lo permite la ley 142 de 1.994 en sus artículos 149 y 150.

CUARTA: Que en el evento en que el cobro de la EAB-ESP efectúe a título de restablecimiento resulte extemporáneo, se condene a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a cancelar a la EAB-ESP los valores señalados en la decisión N° S-2014-113899 del 19 de Junio de 2014.

QUINTA: Que la condena sea actualizada y se ordene el pago de los intereses

correspondientes, según el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, desde que a ejecutoria del fallo hasta cuando se haga efectivo el pago de la sentencia.

SEXTA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se ordene a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios abstenerse de cobrar las sanciones impuestas a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P.

SEPTIMA: Que con arreglo a lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo, se condene a la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, en las costas y gastos irrogados en el presente proceso.

OCTAVA: Las demás que se consideren y se logren demostrar dentro del proceso. (sic).” (Negrillas de texto original)¹

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que los actos demandados fueron expedidos con infracción de las normas en que debieron fundarse, habida cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no aplicó correctamente lo señalado en los artículos 158 de la Ley 142 de 1994, 123 del Decreto 2150 de 1995 y 9 del Decreto 2223 de 1996, quebrantando el principio de legalidad.

Indicó que la actuación desplegada por la entidad demandada fue con desviación de poder, toda vez que utilizó su competencia para una finalidad diferente a la asignada, por cuanto su actuar no se desarrolló acorde a la normatividad vigente anteriormente señalada.

Adujo que igualmente la entidad accionada vulneró el debido proceso de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Asimismo, manifestó que, su actuar estuvo encaminado a la defensa del patrimonio de la ciudad, así como del interés jurídico general, interpretando la norma en su sentido literal.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²

La apoderada de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se opuso a la prosperidad de las pretensiones y señaló que no se configura la infracción de las normas en el momento de expedir los actos administrativos demandados, en la medida en que, de acuerdo con el material probatorio allegado al expediente administrativo, resultó probado que la accionante no respondió de fondo todas las peticiones formuladas por el usuario.

Manifestó que, lo anterior conllevó al reconocimiento del silencio administrativo positivo y a la imposición de la correspondiente sanción, lo cual justifica la decisión adoptada por la Superintendencia.

Argumentó que no existió vulneración al debido proceso, por cuanto el procedimiento administrativo fue adelantado con todas sus etapas, agotando el respectivo debate probatorio.

2.2. Tercero con interés³

El curador ad-litem del señor Jhon Albeiro Prieto Morales manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda y señaló que, en los recursos el usuario solicitó la

¹ Págs. 17 a 18, archivo “02DemandaYAnexos”, carpeta “01CuadernoPrincipal”

² Págs. 40 a 30, archivo “04Folios119A149”, carpeta “01Cuaderno1Principal”.

³ páginas 13 a 21 archivo “07Folios212A230”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

reliquidación de los últimos dos periodos facturados, petición que no fue atendida de fondo por parte de la demandante, pues solo se limitó a declararla improcedente.

Señala que, de las evidencias aportadas por la demandante, no se advierte que la demandada utilizara su poder sancionatorio con fines diferentes a los cuales por ley se encuentra facultada.

Finalizó su intervención, precisando que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios garantizó el derecho constitucional al debido proceso, toda vez que, en contra de la entidad demandante se llevó a cabo un proceso administrativo, el cual tuvo la oportunidad de controvertir.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante⁴

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Superintendencia de Servicios Públicos⁵

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

3.3. Tercero con interés Jhon Albeiro Prieto Morales y Ministerio Público

Guardaron silencio en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

1. HECHOS PROBADOS

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

1.1. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP presta los servicios públicos de acueducto y alcantarillado al inmueble ubicado en la calle 46 No.13-06 apartamento 404 Edificio Hall 46 de la ciudad de Bogotá, el cual se identifica con la cuenta contrato No. 10273400.

1.2. En el periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014, el consumo del servicio de agua del inmueble presentó una variación de 168 metros cúbicos, registrada por el aparato de medida al momento de la toma de lectura, variación que fue liquidada por valor de \$684.060 pesos⁶.

1.3. Debido a lo anterior, el 17 de marzo de 2014 el usuario del servicio público Jhon Albeiro Prieto Morales presentó petición con radicado No. E-2014-021963, ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en la que manifestó su inconformidad con la facturación del consumo del servicio, para el periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014, debido a que incrementó de 17m³ a 151m³⁷.

1.4. Mediante oficio No. S-2014-042669 de 19 de marzo de 2014 la Profesional de División de Atención al Cliente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, estando dentro del término legal, emitió respuesta de fondo a la petición presentada por el señor Jhon Albeiro Prieto Morales, a través de la cual confirmó el consumo de 168 metros cúbicos para el periodo enunciado.

⁴ Archivo "14AlegatosConclusionDemandante", carpeta "01CuadernoPrincipal".

⁵ Archivo "13AlegatosConclusionSuperServicios", carpeta "01CuadernoPrincipal".

⁶ páginas 3 a 5 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁷ Págs. 5 a 9 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

1.5. A través de comunicación E-2014-027740 del 3 de abril de 2014, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la anterior decisión empresarial.

1.6. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., mediante acto administrativo No. S-2014-064764 del 24 de abril de 2014, resolvió negativamente el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1.7. El señor Jhon Albeiro Prieto Morales presentó solicitud de traslado del expediente por parte de la demandante a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante escrito de 20 de mayo de 2014 y con radicado No. E-2014-041394⁸.

1.8. Mediante comunicación No. S-2014-090557 de 23 de mayo de 2014, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., le informó al peticionario que estaba dando trámite al recurso de apelación concedido y señaló que, contra dicho oficio no procedía recurso toda vez que su contenido era meramente informativo⁹.

1.9. A través de escrito con radicado No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del oficio No. S-2014-090557 de 23 de mayo de 2014, adicionalmente, solicitó reliquidar las facturas por servicio de acueducto y alcantarillado correspondiente a los periodos comprendidos de 13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014 y del 11 de febrero de 2014 al 10 de abril de 2014¹⁰.

1.10. La empresa demandante rechazó los recursos por improcedentes, mediante acto Administrativo No. S-2014-113899 del 19 de junio de 2014 y no se pronunció respecto de la reliquidación del 11 de febrero de 2014 al 10 de abril de 2014¹¹.

1.11. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión empresarial No. S-2014-042669 del 19 de marzo de 2014, a través de la Resolución No. 20148140196165 de 18 de noviembre de 2014, ordenando reliquidar el consumo de la factura del periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2013 y el 10 de febrero de 2014, con base en el consumo promedio de 15 metros cúbicos.

1.12. A través de comunicación No. S-2014-279295 de 23 de diciembre de 2014, la accionante dio cumplimiento a la orden impartida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, señalando que, se procedió a realizar un ajuste el 23 de diciembre de 2014, por la suma de \$546.680, el cual se cruzó con el saldo dejado como deuda en estudio por valor de \$597.467, lo cual genera un saldo a pagar por la suma de \$50.787.

1.13. El 31 de julio de 2015 mediante oficio No. 20158100400952, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que investigara la ocurrencia del silencio administrativo positivo contra la empresa demandante, por falta de respuesta a la reclamación No. E-2014-046313 presentada el 3 de junio de 2014. La demandada mediante radicado No. 2015812104461 de 5 de agosto de 2015 le comunicó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., que la referida solicitud del usuario se encontraba en trámite¹².

1.14. Mediante radicado No. 2015812104461 de 5 de agosto de 2015 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dirigió a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., certificación en la que constaba que, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales presentó solicitud para que se declarara el silencio administrativo positivo contra la empresa demandante.

⁸ Págs. 31 a 35, archivo "05Folios93A123", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁹ Págs. 37 a 41, archivo "05Folios93A123", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁰ Págs. 6 a 20, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹¹ Págs. 22 a 26, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹² Págs. 2 a 4 y 32 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

1.15. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., a través de radicados No. 2015-810-045315-2 y S-2015-200721 dirigidos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al señor Jhon Albeiro Prieto Morales, respectivamente, les informó la improcedencia de la solicitud presentada por este último, en relación con la declaratoria del silencio administrativo positivo¹³.

1.16. Por medio de Resolución No. 20158150006686 del 8 de septiembre de 2015, la Dirección Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, inició investigación administrativa y formuló cargos contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado E.S.P.¹⁴

1.17. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el 3 de octubre de 2015 presentó descargos¹⁵.

1.18. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante radicado No. 20158151396431 de 6 de octubre de 2015, corrió traslado a la demandante para presentar alegatos dentro de la investigación administrativa No. 2015815420100713E¹⁶.

1.19. A través de radicado No. 2015-810-058048-2 de 11 de noviembre de 2015 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, presentó alegatos de conclusión¹⁷.

1.20. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la Resolución Nro. 20158150243555 del 14 de diciembre del 2015, le impuso a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P., sanción de \$6.443.500 y ordenó la materialización del acto presunto respecto de la pretensión contenida en la petición No. E-2014- 046313 del 3 de junio de 2014¹⁸.

1.21. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P., presentó recurso de reposición en contra de la anterior decisión, mediante radicado No. SSPD 20168100025322 del 18 de enero de 2016¹⁹.

1.22. El señor Jhon Albeiro Prieto Morales mediante escrito del 4 de febrero de 2016 presentó objeciones al recurso de reposición presentado por la demandante contra la Resolución Nro. 20158150243555 del 14 de diciembre del 2015²⁰.

1.23. A través de Resolución No. 20168150037025 de 17 de marzo de 2016, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios confirmó íntegramente la Resolución No. 20158150243555 del 14 de diciembre de 2015²¹.

1.24. Mediante comunicación S-201-101943 del 26 de abril de 2018, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP informó al señor Jhon Albeiro Prieto Morales respecto del cumplimiento de la Resolución No. No. 20158150243555 el 14 de diciembre de 2015²²

1.25. El 2 de mayo de 2016 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá allegó relación de pago de multas por silencios administrativos positivos, dentro de la cual se relacionaba el desembolso de la sanción impuesta en los actos administrativos demandados, por el valor de \$6.443.500 a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²³.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

¹³ Págs. 34 a 44 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁴ Págs. 44 A 50 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁵ Págs. 43 a 53 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁶ Págs. 25 a 29 archivo "07Folios155A185", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁷ Págs. 31 a 37 archivo "07Folios155A185", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

¹⁸ Págs. 51 a 62, archivo "09Folios217A247", y 1 a 5, archivo "10Folios248A278", carpeta

"02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁹ Págs. 21 a 49, archivo "10Folios248A278", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²⁰ Págs. 9 a 13, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²¹ Págs. 17 a 33, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²² Págs. 53 a 57, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²³ Pág. 59, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en auto de 27 de octubre de 2022²⁴, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los actos administrativos demandados están viciados de nulidad por haber sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, ya que presuntamente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aplicó indebidamente lo dispuesto en los artículos 158 de la Ley 142 de 1994, 123 del Decreto 2150 de 1995 y 9 del Decreto 2223 de 1996?
- ¿Las Resoluciones Nos. 20158150243555 de 14 de diciembre de 2015 y 20168150037025 de 17 de marzo de 2016, fueron emitidas con desviación de poder, en razón a que al parecer la entidad demandada ejerció sus funciones con una finalidad distinta a la prevista en las normas superiores?
- ¿Los actos enjuiciados fueron proferidas con vulneración del debido proceso de la parte accionante, toda vez que presuntamente la accionada realizó una indebida valoración fáctica y probatoria al pronunciarse sobre el silencio administrativo positivo?

3. CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO POSITIVO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En virtud de la figura del silencio administrativo, la ley establece que, en determinados casos, debe suponerse la existencia de una respuesta ficta o presunta de la Administración (negativa o positiva), derivada de la falta de una decisión expresa frente a peticiones o recursos presentados por los administrados. En el caso del silencio positivo, el acto presunto implica que el administrado vea satisfecha su pretensión, como si la autoridad lo hubiera resuelto de manera favorable²⁵.

La configuración del silencio administrativo positivo genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración. De ahí que, una vez se ha producido el silencio administrativo positivo, debe tomarse como cierta y definitiva la decisión presunta a favor del administrado, por lo que se entiende que la Administración pierde competencia para revocar esa decisión presunta, y decidir la petición o los recursos frente a los que operó dicha figura.

Según el Consejo de Estado²⁶, para que se configure el silencio administrativo positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición o recurso, ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio administrativo positivo; y iii) **que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal**. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma al peticionario.

Por su parte el artículo 152 de la Ley 142 de 1994 dispone que los usuarios o suscriptores de servicios públicos domiciliarios pueden presentar a las empresas prestadoras peticiones, quejas y recursos relacionados con el contrato de servicios, los cuales deben ser resueltos en el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación, de conformidad con lo previsto en el artículo 158 ibídem, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995.

De la norma en cita se extrae que, en materia de servicios públicos domiciliarios, los únicos requisitos que estableció el legislador para la configuración del silencio administrativo positivo fueron los correspondientes a determinar que la empresa prestadora (i) no haya resuelto la queja, petición o recurso dentro del término de 15 días

²⁴ Archivo "10AutoFijalitigioCorreTrasladoAlegar", carpeta "01CuadernoPrincipal".

²⁵ Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Exp. 20259, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 18 de octubre de 2018, Exp. 22099, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁶ Sentencia del 13 de septiembre de 2017, Exp. 21514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

contados desde su interposición; y, (ii) que la demora no haya sido auspiciada por el usuario suscriptor o que no se haya debido a la necesidad de practicar de pruebas.

La norma en cuestión no diferencia los temas o asuntos respecto de los que puede operar el silencio administrativo positivo, ni obliga a la entidad demandada a verificar la prosperidad o no de las peticiones de los usuarios, ni su avenencia a la Constitución, la Ley o el contrato de condiciones uniformes.

Por el contrario, el inciso segundo del artículo 158 de la Ley 142 de 1994 ordena que, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario debe reconocer al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Igualmente, faculta directamente a la Superintendencia demandada para imponer las sanciones del caso y adoptar las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Asimismo, el referido artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia de C-272 de 2003²⁷, donde señaló lo siguiente:

“5.4. Así las cosas, a juicio de la Corte, en el ámbito de la ley habilitante el Presidente de la República podía regular la figura del silencio administrativo positivo en relación con las empresas de servicios públicos domiciliarios, con la finalidad de lograr que la prestación de ese servicio se enmarque dentro de los principios que orientan la función administrativa, lo cual encuadra en mandatos superiores de absoluta claridad a los que se impone dar fuerza y aplicabilidad práctica, como son los consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Si no se fija un plazo determinado para que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios reconozcan los efectos de la mencionada figura, los principios tutelares de la función administrativa, que se encuentra al servicio de los intereses generales, serían desconocidos con el consecuente perjuicio para la población. Lo mismo acontece con la posibilidad de solicitar ante la entidad estatal encargada de la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, la imposición de sanciones en el evento de que las empresas incumplan con la obligación de reconocer los efectos del silencio administrativo positivo, pues de no ser así, quedarían en el vacío las disposiciones del legislador extraordinario que propenden preservar la moralidad pública, lo que conlleva además al incumplimiento de los fines esenciales del Estado entre los cuales están el de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Por todo lo anterior, la regulación del ámbito de aplicación de la figura del silencio administrativo positivo, contenida en la disposición acusada en vez de violar disposición alguna de la Carta, da desarrollo cabal a uno de sus postulados básicos.”

Conforme a lo anterior, el silencio administrativo busca garantizar que las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios emitan y notifiquen en un término perentorio las respuestas a las solicitudes de los usuarios pues, de lo contrario se entenderán resueltas favorablemente, independientemente de su objeto. Esto opera como un castigo a la demora de la entidad responsable de decidir sobre las peticiones, quejas y recursos que los usuarios presenten en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos.

Adicionalmente, en el caso de servicios públicos domiciliarios, el Consejo de Estado también ha precisado que, una vez ocurridos los anteriores presupuestos, la parte interesada puede acudir ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que adopte las decisiones correspondientes e imponga las sanciones a que haya lugar, con miras a que se haga efectivo el silencio positivo.²⁸

4. DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

²⁷ M.P. Dr. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Quinta. C.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 10 de mayo de 2018. Radicado 25000-23-24-000-2009-00205-01

El artículo 29 de la Constitución Política establece, que el debido proceso “**se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.** (...)”, derecho fundamental que es de aplicación inmediata de conformidad con lo establecido en el artículo 85 Superior.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C – 034 de 2014²⁹ precisó:

“El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. (...) En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.”

5. INFRACCIÓN A LAS NORMAS EN QUE DEBEN FUNDARSE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Consejo de Estado determina la infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo como una causal de nulidad bajo tres supuestos: (i) falta de aplicación; (ii) aplicación indebida; o, (iii) interpretación errónea.

En lo que tiene que ver con la falta de aplicación, la referida Corporación ha señalado:

*“Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, **ocurre la primera forma de violación, esto es, la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso.** También sucede esa forma de violación cuando el juez acepta **una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico**, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio.*

*En los dos últimos supuestos, el juzgador puede examinar la norma, pero **crea, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve**, evento en el cual se está ante un típico caso de violación por falta de aplicación, no de interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso.*

*Se presenta la segunda manera de violación directa, esto es, por **aplicación indebida, cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión.** El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.*

*Y, finalmente, **se viola la norma sustancial de manera directa, cuando ocurre una interpretación errónea. Sucede cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero el juzgador los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica.** Es decir, ocurre cuando el juzgador le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde (...)*³⁰ (Negrilla y subraya fuera de texto).

²⁹ M.P. María Victoria Calle Correa

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2012, radicado Nro.: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660) **citada a su vez por la Sección Primera de esa misma Corporación el 4 de agosto de 2016**, Medio de Control: Nulidad Simple, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicado Nro.: 11001-0324- 000-2003-00501-01, actor: Antonio Barrera Carbonell y otro, accionado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de la Protección Social (Ministerio del Trabajo), Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y Departamento Administrativo de la Función Pública.

De lo anterior se colige que, la falta de aplicación se da en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa desconoce la norma o sabiéndola no la aplica a determinado asunto, por considerar que es ineficaz o que no debe emplearse en el caso particular.

De otra parte, la aplicación indebida se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad emplea una disposición prevista en el ordenamiento que no es apropiada para resolver el asunto que se debate, debido a que la norma no corresponde con el supuesto de hecho, o no se determina de forma adecuada la pertinencia que debe existir entre la norma y la teoría del caso.

Finalmente, ocurre una interpretación errónea cuando la autoridad aplica acertadamente los preceptos que regulan la materia, pero al realizar el proceso mental de entendimiento le otorga un significado contrario al asignado por el legislador o el productor de la norma.

6. CASO CONCRETO

En el presente asunto, se encuentra en discusión la legalidad de las Resoluciones Nos. 20158150243555 de 14 de diciembre de 2015 y 20168150037025 de 17 de marzo de 2016, por medio de las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sancionó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P., con multa de \$6.443.500 y ordenó la materialización del acto presunto respecto de la pretensión contenida en la petición No. E-2014- 046313 del 3 de junio de 2014, por lo que el Despacho entra a resolver el problema jurídico planteado.

En ese sentido, el Despacho precisará los hechos probados de la siguiente manera:

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP presta los servicios públicos de acueducto y alcantarillado al inmueble identificado con la cuenta contrato No. 10273400, servicio de agua que presentó para el periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014, una variación en el consumo de 168 metros cúbicos liquidada por valor de \$684.060 pesos³¹.

Conforme lo anterior, el usuario del servicio público Jhon Albeiro Prieto Morales presentó el 17 de marzo de 2014 petición con radicado No. E-2014-021963 ante la demandante, a través de la cual manifestó su inconformidad con la facturación del consumo del servicio anteriormente referido³², razón por la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, mediante oficio No. S-2014-042669 de 19 de marzo de 2014 dio respuesta negativa a su solicitud y confirmó el gasto de 168 metros cúbicos para el periodo enunciado.

Así, en contra de la anterior decisión empresarial, el usuario presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación a través de comunicación E-2014-027740 del 3 de abril de 2014, por lo que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., mediante acto administrativo No. S-2014-064764 del 24 de abril de 2014, resolvió negativamente el recurso interpuesto y concedió el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

A su vez, mediante escrito de 20 de mayo de 2014 con radicado No. E-2014-041394³³ el señor Jhon Albeiro Prieto Morales presentó ante la demandante, solicitud de traslado del expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; petición que fue resuelta por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., a través de la comunicación No. S-2014-090557 de 23 de mayo de 2014, en la que le informó al peticionario que: (i) se encontraba dando trámite al recurso de apelación concedido y; (ii) que contra dicho oficio no procedía recurso toda vez que su contenido era meramente informativo³⁴.

³¹ páginas 3 a 5 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³² Págs. 5 a 9 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³³ Págs. 31 a 35, archivo "05Folios93A123", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³⁴ Págs. 37 a 41, archivo "05Folios93A123", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

Inconforme con la anterior decisión, a través de escrito con radicado No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014, el señor Prieto Morales interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación y, adicionalmente solicitó reliquidar la factura correspondiente al periodo comprendido del 11 de febrero de 2014 al 10 de abril de 2014³⁵. Sin embargo, la empresa demandante rechazó mediante el Acto Administrativo No. S-2014-113899 del 19 de junio de 2014 los recursos por improcedentes y, no se pronunció respecto de la reliquidación del referido periodo facturado³⁶.

Por su parte, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión empresarial No. S-2014-042669 del 19 de marzo de 2014, a través de la Resolución No. 20148140196165 de 18 de noviembre de 2014, ordenando reliquidar el consumo de la factura del periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2013 y el 10 de febrero de 2014, con base en el consumo promedio de 15 metros cúbicos.

No obstante, el 31 de julio de 2015 mediante oficio No. 20158100400952, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales solicitó a la Superintendencia demandada que investigara la ocurrencia del silencio administrativo positivo contra la empresa demandante, por falta de respuesta a la reclamación No. E-2014-046313 presentada el 3 de junio de 2014, por lo que a través de radicado No. 2015812104461 de 5 de agosto de 2015 le comunicó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., que la petición del usuario se encontraba en trámite³⁷.

Por lo anterior, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., a través de radicados No. 2015-810-045315-2 y S-2015-200721 dirigidos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y al señor Jhon Albeiro Prieto Morales, respectivamente, les informó la improcedencia de la solicitud presentada por este último, en relación con la declaratoria del silencio administrativo positivo³⁸; sin embargo por medio de Resolución No. 20158150006686 del 8 de septiembre de 2015, la Dirección Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, inició investigación administrativa y formuló cargos contra la empresa demandante³⁹.

El 3 de octubre de 2015 la demandante presentó descargos⁴⁰ y en consecuencia la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante radicado No. 20158151396431 de 6 de octubre de 2015, corrió traslado para presentar alegatos dentro de la investigación administrativa No. 2015815420100713E⁴¹, los cuales fueron allegados a través de radicado No. 2015-810-058048-2 de 11 de noviembre de 2015⁴².

En consecuencia, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la Resolución Nro. 20158150243555 del 14 de diciembre del 2015, le impuso a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P., sanción por \$6.443.500 y ordenó la materialización del acto presunto respecto de la pretensión contenida en la petición No. E-2014-046313 del 3 de junio de 2014⁴³.

A su turno, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P., presentó a través de radicado No. SSPD 20168100025322 del 18 de enero de 2016⁴⁴, recurso de reposición, el cual fue objetado por el usuario mediante escrito del 4 de febrero de 2016⁴⁵; no obstante, el 17 de marzo de 2016 a través de la Resolución No. 20168150037025

³⁵ Págs. 6 a 20, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

³⁶ Págs. 22 a 26, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³⁷ Págs. 2 a 4 y 32 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³⁸ Págs. 34 a 44 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

³⁹ Págs. 44 A 50 archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁴⁰ Págs. 43 a 53 archivo "04Folios62A92", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁴¹ Págs. 25 a 29 archivo "07Folios155A185", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁴² Págs. 31 a 37 archivo "07Folios155A185", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

⁴³ Págs. 51 a 62, archivo "09Folios217A247", y 1 a 5, archivo "10Folios248A278", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

⁴⁴ Págs. 21 a 49, archivo "10Folios248A278", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

⁴⁵ Págs. 9 a 13, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios confirmó íntegramente el Acto Administrativo No. 20158150243555 del 14 de diciembre de 2015⁴⁶.

Conforme lo anterior, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, (i) informó al señor Jhon Albeiro Prieto Morales, a través de comunicado No. S-201-101943 del 26 de abril de 2018 el cumplimiento de la Resolución No. 20158150243555⁴⁷, y; (ii) acreditó el 2 de mayo de 2016 el pago de la multa impuesta por el valor de \$6.443.500 a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios⁴⁸.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio⁴⁹.

- **De la Infracción a las normas en que debía fundarse**

Considera la empresa demandante que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al expedir los actos administrativos aplicó de forma indebida lo dispuesto en los artículos 158 de la Ley 142 de 1994, 123 del Decreto 2150 de 1995 y 9 del Decreto 2223 de 1996, por cuanto las normas se concretan al término previsto para dar respuesta a lo solicitado por el usuario.

En esa medida, precisa que, ante el escrito de radicado No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014 a través del cual el señor Jhon Albeiro Prieto Morales, interpuso recurso de reposición en subsidio apelación, contra la decisión No. S-2014-090557 del 23 de mayo de 2014, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, mediante acto administrativo S-2014-113899 de 19 de junio de 2014 resolvió la solicitud, dentro del término previsto, esto es, a los 13 días después de radicada, la cual fue notificada personalmente conforme lo dispuesto en el artículo 67 y siguientes del C.P.A.C.A.

Así, en cuanto a las pretensiones contenidas en el referido escrito, le informó al usuario que, el recurso interpuesto era improcedente, toda vez que el contenido del acto administrativo recurrido era meramente informativo y contra él no procedían recursos. Por ende, sostiene que, no se configuró el silencio administrativo positivo y adicionalmente, no es dable exigir que, con el mismo, se reconozca el contenido de las peticiones improcedentes.

Por su parte, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios argumentó que no aplicó de forma indebida o interpretó de manera errónea el contenido de las normas con las cuales fundamentó los actos administrativos demandados.

Arguyó que, al revisar el contenido del escrito de radicado No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014 a través del cual el usuario del servicio interpuso recurso de reposición en subsidio apelación, contra la decisión No. S-2014-090557 del 23 de mayo de 2014, evidenció que la respuesta dada el 19 de junio siguiente a través de acto administrativo por parte de la empresa demandante, no fue de fondo y conforme a todas las peticiones allí formuladas.

En el presente caso, está acreditado que el 17 de marzo de 2014, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales presentó petición con radicado No. E-2014-021963, ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en la que solicitó se ajustara de forma correcta la facturación del consumo del servicio para el periodo comprendido entre el **13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014**, por cuanto se presentó una considerable variación de 17 metros cúbicos a 168.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, decidió esa petición de forma negativa el 19 de marzo de 2014, por lo que el usuario a través de comunicación E-2014-027740 del 3 de abril de 2014 presentó recurso de reposición y en subsidio apelación.

⁴⁶ Págs. 17 a 33, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

⁴⁷ Págs. 53 a 57, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

⁴⁸ Pág. 59, archivo "13Folios341A371", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

⁴⁹ Archivo "10AutoFijalitigioCorreTrasladoAlegar", carpeta "01CuadernoPrincipal".

El recurso de reposición se decidió de manera desfavorable, mediante acto administrativo del 24 de abril de 2014 proferido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., y se concedió ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el de apelación.

Posteriormente, el 20 de mayo de 2014 bajo radicado No. E-2014-041394 el señor Jhon Albeiro Prieto Morales, elevó nuevamente ante la Empresa demandante, solicitud de traslado del expediente, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; requerimiento que fue atendido mediante comunicación No. S-2014-090557 de 23 de mayo de 2014, a través de la cual le informó al usuario que: (i) el expediente había sido remitido a la entidad demandada el 9 de mayo de 2014 con numero de oficio S-2014-075513 y; (ii) que contra el referido comunicado no procedían recursos por tratarse de un acto de carácter informativo.

Sin embargo, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales mediante escrito con radicado No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014, presentó recurso de reposición en subsidio apelación contra el último comunicado de la empresa demandante, en el hace un recuento de los trámites surtidos ante la entidad y además refiere lo siguiente:

“HECHOS:

10. (...)

Del mismo modo se informa que no se puede reliquidar la siguiente factura ya que primero no se ha generado y segundo el medidor es el que nos muestra cual es el consumo a liquidar (sic) Debe señalarse que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, a pesar de la evidencia en el aumento inusitado del consumo de agua en la casa de la Calle 71 C Nro. 94 A 63, del Barrio La Salina, Estrato 3, que en ultimas facturas pasó de 17 metros a 168 metros no tuvo en cuenta la advertencia expresada por el suscriptor en el oficio enviado a la Empresa de acueducto en 15 de Marzo sobre lo que podría suceder con la siguiente factura y que desafortunada y evidentemente ocurrió al llegar a 1.238 Mts3 en la siguiente factura. En ningún momento la Empresa de Acueducto y Alcantarillado consideró la posibilidad ni la ha considerado hasta la fecha, de contemplar que se hubiere podido presentar un daño en el medidor, aspecto que no aparece registrado para estudio a pesar de lo desproporcionado de la desviación en el consumo que de 17 metros cúbicos bimestrales pasó a 1.238 metros cúbicos.

(...)

13. Con fecha Mayo 10 de 2014, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado entregó la factura por servicio de acueducto 39524152616 correspondiente al periodo de consumo comprendido entre el día 11 de Febrero de 2014 al 10 de Abril de 2014, expedida el día 05 de Mayo de 2014. La factura registró un cobro total por \$5.069.320 de los cuales \$69.220 corresponden al servicio de aseo y \$5.000.100 al servicio de agua y alcantarillado, registrando un consumo de agua de 1.238 metros cúbicos.

PRETENSIONES:

*Se solicita a la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS que ordene a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado **reliquidar las Facturas por servicio de acueducto y alcantarillado correspondiente a los periodos comprendidos de 13 de Diciembre de 2013 al 10 de Febrero de 2014 y del 11 de Febrero de 2014 al 10 de Abril de 2014**, según lo dispuesto el inciso 3°. del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, que al efecto dispone que Habrá también lugar a determinar el consumo de un periodo con base en los de periodos anteriores o en los de los usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses.” (sic)⁵⁰ (resaltos dentro del texto) (negritas del Despacho).*

⁵⁰ Págs. 47 a 62 archivo “05Folios93A123” y página 1 archivo “06Folios124A154”

Ahora bien, mediante la Resolución No. SSPD - 20158150243555 de 14 de diciembre de 2015⁵¹, la superintendencia sancionó con multa a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., argumentando lo siguiente:

“En el caso bajo estudio, se observa que la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. dio respuesta al recurso de reposición y en subsidio apelación del 6 de junio de 2014, con el acto administrativo S-2014-113899 del 19 de junio de 2014, cuyo contenido procede a verificar, a fin de establecer si dio o no respuesta a la pretensión elevada por el usuario en su recurso del 6 de junio de 2014.

Frente a la pretensión.

*“solicito a la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS que ordene a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado reliquidar las Facturas por servicio de acueducto y alcantarillado correspondientes a los periodos comprendidos de 13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014 y del **11 de febrero de 2014 al 10 de abril de 2014**, según lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 146 de la ley 142 de 1994”*

Al respecto se observa que la prestadora, informa que con el recurso del 3 de junio de 2014, (objeto de ésta investigación), el usuario impugna el acto administrativo S-2014-090557 del 23 de mayo de 2014, el cual era de carácter informativo, debido a que con dicha decisión a su vez se resolvió una petición del usuario del 20 de mayo de 2014, donde solicitaba a la empresa que trasladara un expediente a esta entidad, contentivo de un derecho de petición y un recurso de apelación del 17 de marzo de 2014 bajo radicado E-2014-021963; refiere igualmente que a dicha reclamación, la empresa le dio respuesta con el acto empresarial S-2014-042669 del 19 de marzo de 2014, en el que se confirmó el consumo del periodo comprendido entre el 13 de diciembre al 10 de febrero de 2014.

(...)

*No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, **dentro del acto S-2014-113899 del 19 de junio de 2014, nada se dice con respecto a la inconformidad del consumo del periodo comprendido entre el 11 de febrero de 2014 al 10 de abril de 2014, el cual también fue objeto de reclamo en el recurso del 3 de junio de 2014; es decir, que en lo que respecta a este periodo, la empresa omitió dar respuesta o pronunciarse, independiente que fuera favorable o no a los intereses del peticionario.**” (sic) (negritas del Despacho)*

De acuerdo con lo señalado y en atención al contenido de la petición de 3 de junio de 2014, el Juzgado precisa que si bien, el señor Jhon Albeiro Prieto Morales rotuló el documento como recursos de reposición y apelación, además de los mismos, incorporó una nueva petición relacionada con la facturación del **11 de Febrero de 2014 al 10 de Abril de 2014.**

En este punto, conviene precisar que, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, estableció el trámite a seguir respecto de las solicitudes que presentan los usuarios de los servicios públicos domiciliarios a las empresas prestadoras de los mismos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 158⁵². ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 185 <sic, se refiere al 158> DE LA LEY 142 DE 1994. De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

⁵¹ Págs. 51 a 62, archivo “09Folios217A247”, y 1 a 5, archivo “10Folios248A278”, carpeta “02CuadernoAntecedentesAdministrativos”.

⁵² Del término para responder el recurso <Según lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia C-451-99, este artículo fue subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995. Al INHIBIRSE de fallar sobre la demanda de inconstitucionalidad de este artículo, aclara la Corte (subrayas fuera del texto original): “... Como puede colegirse de la comparación efectuada de los textos de los artículos 158 de la Ley 142 de 1994 y 123 del Decreto 2150 de 1995, esta última disposición legal subrogó a la primera, en las materias allí tratadas (...) lo que determina a la Corte a emitir una decisión inhibitoria sobre la constitucionalidad de dicho artículo 158, toda vez que, al haber sido subrogado legalmente, desapareció del ordenamiento jurídico vigente”. El texto subrogado por el Artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 es el siguiente: (...)

*Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas **se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable.** Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario **reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo.** Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.*

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario" (Negritas fuera de texto)

La disposición enunciada, permite afirmar que, en el régimen de los servicios públicos domiciliarios toda decisión emitida por las empresas prestadoras de servicios públicos debe ser expedida dentro del término de 15 días siguientes a su presentación y notificada en acatamiento a las normas del C.P.A.C.A., so pena de configurarse el silencio administrativo positivo.

Asimismo, se tiene que el parágrafo del artículo 158 antes transcrito, define como petición tanto las solicitudes iniciales, como sus recursos y quejas en general, por lo tanto, en atención al principio de especialidad, se tiene que el plazo de 15 días para emitir respuesta también comprende los recursos interpuestos contra las decisiones emitidas por los operadores de servicios públicos domiciliarios, sin que se pueda alegar otros plazos no previstos en la normatividad especial.

Es del caso señalar que, tanto el artículo 123⁵³ del Decreto 2150 de 1995, como el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996⁵⁴ reiteran las disposiciones relacionadas con los términos con el que cuentan las empresas de servicios públicos domiciliarios para atender las peticiones, quejas y recursos de los usuarios, así como de la operatividad del silencio administrativo positivo.

A su turno, en cuanto a la forma de dar respuesta a las peticiones, la posición de la Corte Constitucional⁵⁵ ha sido que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado.

Así, encuentra el Juzgado que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., surtió todo el trámite frente al periodo de facturación de **13 de diciembre de 2013 al 10 de febrero de 2014**, de ahí que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolviera mediante Resolución No. 20148140196165 de 18 de noviembre de 2014, el recurso de apelación interpuesto contra la decisión empresarial No. S-2014-042669 de 19 de marzo de 2014.

Sin embargo, si bien el escrito presentado el 3 de junio por el señor Jhon Albeiro Prieto Morales mediante escrito radicado con No. E-2014-046313 de 3 de junio de 2014, se titulaba "*Recurso de Reposición y en subsidio de apelación*", de su contenido se evidencia que hay dos tipos de solicitudes relacionadas con el incremento en el consumo para los periodos facturados entre el de **13 de diciembre de 2013 a 10 de febrero de 2014** (ya resuelto por la demandante) y **del 11 de febrero al 10 de abril de**

⁵³ Establece el término de 15 días hábiles para que la prestadora de los servicios públicos domiciliarios resuelva las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos contados a partir de la fecha de su presentación. *Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.* PARÁGRAFO. Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario".

⁵⁴ El texto de este artículo obedece al mismo contenido del artículo 123 del Decreto - Ley 2150 de 1995.

⁵⁵ Corte Constitucional Sentencia T- 230/20 Magistrado Ponente LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ)

2014, toda vez que este último periodo registró un consumo de 1.238 metros cúbicos equivalentes a \$5.000.000 de pesos.

En ese sentido, a juicio del Despacho la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., pasó por alto el contenido íntegro de la petición radicada por el usuario, toda vez que su inconformidad también estaba dirigida a que fuera corregido el siguiente consumo, se reitera, el periodo facturado **del 11 de febrero al 10 de abril de 2014**, frente al cual no se pronunció ni desplegó las acciones requeridas para lograr la atención a la otra parte de la solicitud presentada por el señor Jhon Albeiro Prieto Morales.

En ese orden, la empresa demandante vulneró el núcleo esencial del derecho de petición, al omitir el deber de dar respuesta en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994 subrogado por el artículo 123 del decreto 2150 de 1995 y 159 ibidem y no reconoció o aceptó la infracción antes del decreto de pruebas.

A juicio del Despacho, tales circunstancias relacionadas con la afectación de un derecho fundamental de un usuario de servicios públicos domiciliarios, que se reitera, está debidamente acreditado y que dio origen a la configuración del silencio administrativo positivo, justifica la imposición de la sanción en la modalidad de multa.

Así las cosas, tampoco se encuentra sustento a los argumentos expuestos en la demanda, respecto del cargo de expedición de los actos demandados con infracción de las normas en que debían fundarse. Por ende, corresponde negar el cargo de nulidad propuesto.

- **De la desviación de poder**

La empresa demandante alegó que la finalidad de las actuaciones desplegadas por la Superintendencia es el cumplimiento del principio de segunda instancia, donde el ente de control debe verificar que la actuación de la empresa se ajuste a lo dispuesto con la normatividad vigente.

Por el contrario, la Superintendencia sostuvo que su actuación estuvo revestida de legalidad, de conformidad con el ordenamiento jurídico y a su facultad sancionatoria.

Al respecto, no obra en el expediente prueba alguna que evidencie que la actuación de la Superintendencia buscaba contrariar el ordenamiento jurídico, tal y como quedó demostrado en el análisis del anterior cargo; así como tampoco, se demostró que la actuación quisiera beneficiar de alguna manera puntual al señor Jhon Albeiro Prieto Morales.

Frente a la desviación del poder, la jurisprudencia ha establecido que, no basta con alegarla, sino que además se deben allegar todos los medios probatorios que demuestren que la actuación acusada persigue un fin contrario al ordenamiento jurídico disfrazado de un manto de legalidad. En tal sentido, esta causal de nulidad no tiene vocación de prosperidad.

- **De la vulneración al debido proceso e indebida valoración fáctica y probatoria**

Consideró la parte demandante que, los actos administrativos demandados incurren en violación al debido proceso, toda vez que, la Superintendencia no evaluó de manera correcta las pruebas aportadas, ni tuvo en cuenta todos los argumentos expuestos, que la conllevaron a tomar la decisión de materializar el silencio administrativo positivo.

Tenemos entonces que, en este asunto el usuario Jhon Albeiro Prieto Morales presentó el 31 de julio de 2015 mediante oficio No. 20158100400952, queja a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que investigara la ocurrencia del silencio administrativo positivo contra la empresa demandante, por falta de respuesta de fondo al recurso presentado bajo el radicado No. E-2014-046313 del 3 de junio de 2014.

Por lo anterior, la Superintendencia a través de radicado No. 2015812104461 de 5 de agosto de 2015 le informó a la demandante acerca de la solicitud presentada por el señor Jhon Albeiro Prieto Morales.

En razón al oficio allegado por la demandada, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., mediante oficios No. 2015-810-045315-2 y S-2015-200721 dirigidos a la Superintendencia de Servicios Públicos y al señor Jhon Albeiro Prieto Morales, respectivamente, les informó la improcedencia de la solicitud presentada por este último, en relación con la declaratoria del silencio administrativo positivo, argumentando que la decisión ya había quedado en firme y que en consecuencia había atendido de fondo la petición presentada por el usuario.

Teniendo en cuenta las situaciones descritas, mediante la Resolución No. 20158150006686 del 8 de septiembre de 2015, la Superintendencia procedió a imputarle cargos a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., por incurrir presuntamente en silencio administrativo positivo conforme a lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996.

En ese orden, le confirió un término de quince (15) días hábiles para la presentación de descargos.

Vencido el plazo, la empresa demandante rindió descargos sustentados en que dio respuesta de fondo y dentro del término establecido a la petición presentada por el señor Jhon Albeiro Prieto y le notificó personalmente el 27 de junio de 2014, el acto administrativo No. S-2014-1138999 del 19 de junio de 2014, cumpliendo así con lo dispuesto en los artículos que la Superintendencia consideró vulnerados.

Con ocasión del trámite adelantado, la Superintendencia profirió acto administrativo mediante la cual; (i) incorporó las pruebas allegadas por la empresa demandante y las obrantes dentro del expediente administrativo y, (ii) corrió traslado a la investigada para presentar alegatos dentro de la investigación administrativa No. 20158154201700713E⁵⁶.

En ese mismo orden, al revisar el contenido de la Resolución No. SSPD-20168150037025 del 17 de marzo de 2016, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, se observa que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, continuó analizando las conductas desplegadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, a la luz de los artículos 158 de la Ley 142 de 1994, el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996.

De lo expuesto, el Despacho encuentra probado que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, garantizó el derecho al debido proceso de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, durante la actuación administrativa, teniendo en cuenta que se cumplieron las etapas contempladas en el C.P.A.C.A., pues se: **(i)** imputaron los cargos con ocasión de la queja; **(ii)** le corrió el traslado de 15 días para presentar descargos; **(iii)** incorporó a la investigación las pruebas aportadas por la demandante; **(iv)** corrió traslado de 10 días para presentar alegatos de conclusión; y **(iv)** dio la oportunidad para interponer el recurso procedente contra la resolución sancionatoria, resolviéndolo.

Paralelamente, el Despacho advierte que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios analizó el material probatorio obrante en el expediente administrativo, y argumentó las razones que la llevaron a considerar el incumplimiento por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., a lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 159 ibidem.

56 Págs. 25 a 29 archivo "07Folios155A185", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos"

En consecuencia, el Despacho evidencia que durante el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, se mantuvieron las causales sobre las que le fueron imputados cargos, respetando en todo el debido proceso en la actuación administrativa, sin que se encuentre sustento a los argumentos expuestos en la demanda, por lo que los cargos endilgados se negarán.

5. COSTAS

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

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁵⁷, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso⁵⁸, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa⁵⁹.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de acuerdo con la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

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

CUARTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar

⁵⁷ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

⁵⁸ Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

⁵⁹ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

LMRC

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

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

Código de verificación: **c49b4c2b39846b6877fdd8d486346de692fe06c0af57d9c8656d30544cb42ced**

Documento generado en 27/09/2023 07:17:14 AM

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