



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2021

Expediente: 11001-33-34-004-2018-00129-00
Demandante: JEANNETTE C. MEDINA DE PERDOMO
Demandada: LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: SENTENCIA

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho 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. Que se **DECLARE** la nulidad de la **Resolución No. E-2016-105712** de noviembre 09 de 2016, proferida por la Empresa Limpieza Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P., por la Jefe del Centro de Atención al Usuario 1 por medio de la cual se ratifica el cobro de valores por la suma de **DIECISEIS MILLONES DOSCIENTOS VENTIOCHO MIL NOVECIENTOS PESOS (\$16.228.900,00) MONEDA CORRIENTE, equivalente a VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES**, por presunta prestación continua del servicio de aseo al no cancelarse presuntamente en los periodos del 2001 al 23 de abril de 2015.

SEGUNDA. Que se **DECLARE** la nulidad de la **Resolución No. SSPD 20178140117205** del 10 de agosto de 2017, proferida por el Director Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por medio de la cual se confirma la Resolución No. E-2016-105712 de Noviembre 09 de 2016 del acto recurrido en todas sus partes.

TERCERA. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de Restablecimiento del Derecho en beneficio de la señora Jannette, comedidamente solicito que la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios se abstenga de ejecutar el pago de la sanción antes señalada y en consecuencia suspender y/o archivar, según corresponda, cualquier cobro coactivo que se inicie.

CUARTA. Que se comunique la decisión al Director Territorial Centro de la SUPERSERVICIOS y LIME S.A. E.S.P., para su correspondiente inscripción.”
(Negrillas de texto original)¹

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que las entidades demandadas vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante, como quiera que no resolvieron de fondo todas sus peticiones ni los argumentos planteados en los

¹ Archivo “02Demanda”, carpeta “01Cuaderno1Principal”

recursos de reposición y apelación, no se aplicaron los artículos 108 y 128 y ss. de la Ley 142 de 1994, en cuanto al desarrollo del procedimiento administrativo, y no se respetó el derecho de defensa de la actora.

Señaló que los actos demandados están viciados de nulidad por falsa y falta de motivación, toda vez que desconocieron las pruebas aportadas por la demandante para demostrar el cumplimiento de la obligación, aunado a que no se tuvo en cuenta que existía cobro inoportuno de los valores alegados por la parte actora.

Añadió que las entidades demandadas vulneraron el principio de proporcionalidad de la sanción.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. LIME S.A. E.SP.²

La apoderada de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., estando dentro del término se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, manifestó que las peticiones presentadas por la parte demandante obtuvieron respuesta clara, oportuna y de fondo.

Adujo que la señora Jeannette Medina no aportó pruebas que acreditaran el pago de la deuda que tiene por la prestación del servicio de aseo, sino que por el contrario manifestó no aceptar obligación alguna por la falta de pago de dicho servicio público.

Sostuvo que se le explicó a la actora que LIME S.A. E.S.P. era competente para pronunciarse sobre los valores generados por la prestación del servicio de aseo desde el año 2003 hasta el 18 de diciembre de 2012, y que de ahí en adelante es competente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., por tal motivo no es comprensible el argumento en cuanto al cobro inoportuno de los valores cobrados de 2011 a 2013.

Señaló que la accionante no podía controvertir aspectos que ya habían sido objeto de discusión en una actuación administrativa anterior, del cual resultaron actos administrativos debidamente ejecutoriados como es el caso de las Resoluciones Nos. 2033318 de 12 de junio de 2015 y SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, con fundamento en que desde el 18 de diciembre de 2012 no presta el servicio público domiciliario de aseo al inmueble de la accionante y, por ende, no es la entidad competente para cumplir las órdenes de un eventual fallo condenatorio.

2.2. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios³

A través de auto de 16 de enero de 2020⁴, se tuvo por no contestada la demanda por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como quiera que el escrito de 5 de marzo de 2019 fue presentado extemporáneamente.

² Págs. 19 a 23, archivo "08Folios111A141", carpeta "01Cuaderno1Principal".

³ Págs. 32 a 42, archivo "09Folios 142A172", carpeta "01Cuaderno1Principal".

⁴ Págs. 2 a 3, archivo "10Folios173A204", carpeta "01Cuaderno1Principal".

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1. Parte demandante⁵

Según el informe secretarial de 15 de febrero de 2021⁶, la parte demandante presentó extemporáneamente los alegatos de conclusión.

3.2. LIME S.A. E.S.P.⁷

Reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, en especial lo atinente a la existencia de falta de legitimación en la causa por pasiva. Agregó que la parte demandante no cumplió con su carga de probar las causales de nulidad que alega.

Indicó que el procedimiento administrativo fue desarrollado conforme a las previsiones del artículo 152 de la Ley 142 de 1994 y de la Ley 1755 de 2015.

Expresó que el hecho que el predio objeto de facturación se encontrara desocupado, no constituye causal de exoneración del cobro del servicio público de aseo, pues la tarifa cobrada por los prestadores no se concreta únicamente a los costos de la recolección domiciliaria de los residuos, su transporte y disposición final. Así mismo, que si bien existe una tarifa diferencial para los predios desocupados se requiere que el usuario solicite su aplicación ante el prestador, ya que la empresa no tiene modo de verificar oficiosamente la desocupación de predio.

Sostuvo que la prestación del servicio público de aseo fue cobrada oportunamente en el presente caso, por lo que no resulta aplicable la previsión del artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

Manifestó que no se desconoció el principio de proporcionalidad de la sanción, como quiera que en el presente caso no se impuso sanción alguna, sino que lo que se demanda son los resultados del trámite administrativo de una reclamación en el marco de la prestación del servicio público de aseo.

3.3. Superintendencia de Servicios Públicos⁸

Señaló que a la demandante le fue garantizado el debido proceso dentro del procedimiento administrativo y que los reclamos presentados en octubre de 2016 por la accionante, son los mismos que los plasmados en la petición de 28 de mayo de 2015, los cuales habían sido resueltos en el acto empresarial 2033318 de 12 de junio de 2015, que a su vez fue confirmado con la Resolución No. SSPD No. 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015, decisión que se encuentra en firme.

Indicó que los actos demandados fueron motivados adecuadamente y el hecho que no se haya accedido a las pretensiones de la actora no significa que se hubieran desestimado las pruebas existentes en el expediente administrativo.

Adujo que el servicio de aseo no es susceptible de ser suspendido, por lo que fue facturado de forma periódica conforme lo establece el contrato de condiciones uniformes, como se pudo corroborar con la factura No. 1211-96517-155 de la

⁵ Archivo "40AlegatosConclusionDemandante", carpeta "01Cuaderno1Principal".

⁶ Archivo "41AlDespachoMemorial20210215", carpeta "01Cuaderno1Principal".

⁷ Archivo "38AlegatosConclusionLime", carpeta "01Cuaderno1Principal".

⁸ Archivo "37AlegatosConclusionDemandada", carpeta "01Cuaderno1Principal".

cuenta contrato No. 9042804, en donde se evidenció que a diciembre de 2012 se adeudaba la suma de \$10.271.700, razón por la que además no existieron cobros inoportunos al presentarse mora en el pago de la prestación del servicio público de aseo.

3.4. Ministerio público

Guardó silencio en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

1. SANEAMIENTO DEL PROCESO

La Sección Primera del Consejo de Estado⁹ ha señalado que el operador judicial tiene la potestad de saneamiento del proceso, con base en la cual y de acuerdo con el primer inciso del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, debe garantizar que los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico.

En ese sentido, la Alta Corporación ha indicado que el juez goza de amplias potestades de saneamiento, en aras de que el proceso se surta conforme al procedimiento legal y al principio de eficacia, de las que puede hacer uso en cualquier etapa. De manera que en el presente proceso al no haberse proferido aun la decisión de instancia resulta procedente efectuar las medidas de saneamiento correspondientes que eviten una decisión inhibitoria o nugatoria del acceso a la administración de justicia de las partes.

El literal d) del numeral 2 artículo 164 del CPACA, prevé que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso.

Así las cosas, el Despacho advierte que las pretensiones de la demanda se dirigen a obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016, a través de la cual Limpieza Metropolitana S.A E.S.P. resolvió una petición de la accionante y SSPD 20178140117205 de 10 de agosto de 2017, por medio de la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios confirmó el primer acto administrativo en mención.

Ahora bien, verificados los antecedentes administrativos, el Despacho encuentra que la señora Jeannette Medina de Perdomo interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016. El primer medio de impugnación fue resuelto por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. a través de la Resolución No. 18106229 de 14 de diciembre de 2016¹⁰. Sin embargo, la parte demandante no demandó expresamente el precitado acto administrativo.

El artículo 163 del C.P.A.C.A. señaló que si el acto administrativo respecto del cual se pretende la nulidad fue objeto de recursos ante la administración, se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

⁹ Sentencia de 10 de mayo de 2018. Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00009-00. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

¹⁰ Págs. 42 a 44, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

En ese orden de ideas, en el presente proceso debe entenderse para todos los efectos que la parte actora también pretende la nulidad de la Resolución No. 18106229 de 14 de diciembre de 2016, a través de la cual Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora Jeannette Medina de Perdomo. En consecuencia, debe entenderse que la fijación del litigio realizada en audiencia de 4 de febrero de 2020, gira en torno también a tal premisa.

2. HECHOS PROBADOS

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

2.1. A través de petición 19 de octubre de 2016, la señora Jeannette C. Medina de Perdomo presentó petición ante Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., relacionadas con la cuenta contrato de aseo 9042804.¹¹

2.2. Por medio de Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. resolvió la anterior petición, la cual fue notificada personalmente a la actora el 16 de noviembre de 2016.¹²

2.3. El 23 de noviembre de 2016 la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016.¹³

2.4. Mediante Resolución No. 18106229 de 14 de diciembre de 2016, Limpieza Metropolitana resolvió negativamente el recurso de reposición, la cual fue notificada personalmente a la demandante el 19 de diciembre de 2016.¹⁴

2.5. A través de Resolución No. SSPD 20178140117205 de 10 de agosto de 2017, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de apelación interpuesto por la actora, la cual fue notificada por aviso el 2 de septiembre de 2017.¹⁵

3. PROBLEMAS JURÍDICOS

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en audiencia de 4 de febrero de 2020¹⁶, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los actos demandados fueron expedidos irregularmente con violación del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política en virtud a que presuntamente la administración i) desconoció el procedimiento para resolver las peticiones y los recursos de la accionante, especialmente lo regulado en los artículos 108 y 128 y ss. de la Ley 142 de 1994; ii) omitió resolver de fondo todas las peticiones planteadas por la demandante; y, iii) no respetó el derecho de defensa y contradicción de la actora?

¹¹ Págs. 8 a 18, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹² Págs. 33 a 36, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹³ Págs. 38 a 40, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁴ Págs. 42 a 45, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁵ Págs. 46 a 50, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁵ Págs. 46 a 50, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁵ Págs. 46 a 50, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

¹⁶ Págs. 7 a 8, archivo "10Folios173A204", carpeta "01Cuaderno1Principal".

- ¿Los actos enjuiciados están inmersos en las causales de falsa y falta de motivación toda vez que al parecer las entidades accionadas no tuvieron en cuenta i) que existía cobro inoportuno de los valores incluidos en la factura No. 1211-96517-155, los cuales además no estaban asociados con los antiguos propietarios del predio identificado con matrícula inmobiliaria número 50S-404590024; y, ii) las pruebas que demostraban el cumplimiento de la obligación correspondiente al servicio público domiciliario de aseo de la cuenta número 9042804?
- ¿Los actos demandados vulneraron el principio de la proporcionalidad del cobro del servicio público domiciliario de aseo?
- ¿Los valores contenidos en la factura No. 1211-96517-155 fueron cobrados inoportunamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 y, en consecuencia, le asiste derecho a la señora Jeannette Medina de Perdomo a que no le sea cobrado el valor allí facturado por concepto de servicio público domiciliario de aseo de la cuenta de servicios número 9042804?

4. DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

El numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1º de la Ley 689 de 2001, define al servicio público de aseo como “(...) el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.”

Por su parte, el artículo 2.3.2.2.1.2. del Decreto 1077 de 2015, estableció que, en la prestación del servicio público de aseo, se observarían, entre otros, los principios de prestación eficiente a toda la población con continuidad, calidad y cobertura, definidos así:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.3. CALIDAD DEL SERVICIO DE ASEO. El servicio público de aseo deberá prestarse en todas sus actividades con calidad y continuidad acorde con lo definido en el presente capítulo, en la regulación vigente, en el programa de prestación del servicio y en el PGIRS con el fin de mantener limpias las áreas atendidas y lograr el aprovechamiento de residuos.

En caso que la condición de limpieza del área se deteriore por una causa ajena a la persona prestadora del servicio público de aseo, las autoridades de policía deberán imponer a los responsables las sanciones conforme a la ley.

Igualmente, deberá considerar un programa de atención de fallas, emergencias y una atención oportuna al usuario.”

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.4. CONTINUIDAD DEL SERVICIO. El servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, con las frecuencias mínimas establecidas en este capítulo y aquellas que por sus particularidades queden definidas en el PGIRS, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito.”

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.7. COBERTURA. Los municipios o distritos, deben garantizar la prestación del servicio de aseo a todos sus habitantes dentro de su territorio por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo independientemente del esquema adoptado para su prestación. Para ello deberá planificarse la ampliación permanente de la cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos el crecimiento de la población y la producción de residuos.”

Así, dentro del marco de la prestación del servicio público, el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del mencionado Decreto 1077, dispuso que se entendería como actividades asociadas a éste, la recolección, el transporte, el barrido, limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped, la poda de árboles en las vías y áreas públicas, la transferencia, el tratamiento, el aprovechamiento, la disposición final y el lavado de áreas públicas, las cuales le permiten proceder al cobro de los servicios, por disposición del artículo 2.3.2.2.2.1.14¹⁷ de la misma normativa.

5. DE LA FACTURACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Dispuso el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, que las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y los usuarios, tienen derecho a que el consumo sea medido, para que este sea la base principal del precio que se cobra por la prestación del servicio.

En cuanto al servicio de aseo y saneamiento básico, precisó que se aplicarían dichos principios, y adicionalmente se tendrían en cuenta las adaptaciones que exigiera la naturaleza del servicio, así como las reglas de la falla del servicio contenidas en la misma Ley 142, para concluir que el precio dependerá de las fórmulas tarifarias, la frecuencia de la prestación del servicio y el volumen de residuos que se recojan.

Por otra parte, asignó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la obligación de definir los parámetros necesarios para poder estimar el consumo, cuando por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social no fuera posible hacerlo.

Atendiendo a esto, dicha Comisión expidió la Resolución No. 352 de 2005, en la que determinó los parámetros y las fórmulas que se utilizarían para poder calcular los consumos en el servicio de aseo.

Ahora bien, los artículos 147 a 151 de la Ley 142 de 1994, establecieron los requisitos mínimos que deberían observar las facturas expedidas por los prestadores de los servicios, así como los tiempos en que podrían realizar dicha actividad (facturar), razón por la que el artículo 150 dispuso:

“ARTÍCULO 150. DE LOS COBROS INOPORTUNOS. Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.”

Tal circunstancia se constituye como una garantía para las partes del contrato de prestación de servicios públicos, habida cuenta que les permite tener certeza

¹⁷ **“ARTÍCULO 2.3.2.2.2.1.14. COSTOS ASOCIADOS AL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.** Costos asociados al servicio público de aseo, deberán corresponder a las actividades del servicio definidas en este capítulo. (...)”

de los estados de cuenta frente a la oportuna prestación de los servicios y sus cobros, en un periodo de tiempo muy corto.

En relación con la oportunidad para el cobro de los servicios públicos, el Consejo de Estado ha precisado que:

“En consecuencia, el supuesto de hecho que regula el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, ocurre al momento de la elaboración de la factura y no antes (lectura, medición); es decir, no se refiere a errores u omisiones de la ESP ocurridos antes de la elaboración de la factura como podría ser en la lectura o en la medición de consumos, sino a errores u omisiones cometidos por la ESP en el momento de facturar.”¹⁸ (Negritas fuera de texto).

En este mismo sentido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 16 de agosto de 2007 dentro del proceso con radicación No. 25000-23-24-000-2003-00456-01, con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, concluyó:

“Confrontando los razonamientos del acto acusado y del a quo, la Sala advierte que efectivamente hay errada interpretación del [artículo 146 de la Ley 142 de 1994], en la medida en que se está equiparando o confundiendo la medición del consumo con la lectura de la misma, de allí que en realidad lo que se pretende es aplicarle a la actora las consecuencias de dicho artículo por no haber facturado el servicio con base en lo efectivamente registrado en los medidores del usuario, que según consta en autos estaban funcionando normalmente, sino con base en promedio por los periodos anotados, siendo que esa consecuencia en contra de la empresa sólo se produce es a falta de medición por omisión o acción de la empresa, es decir, cuando no se registra el consumo que se va dando por el usuario; lo cual puede ocurrir por no instalación de medidor o por falta de funcionamiento de éste debido a razones atribuibles a la empresa.

***Situación distinta es que la empresa no lea esas mediciones y que no facture con base en las mismas, y que por esa omisión deje facturar parte de o todo el consumo que se hubiere causado, caso éste que podría dar lugar a cobro no oportuno si ese consumo no facturado se pretendiera cobrar en periodos posteriores, evento que habría que examinar a la luz de la hipótesis prevista en el anotado artículo 150, en virtud del cual la empresa no puede cobrar lo dejado facturar al cabo de cinco (5) meses, y a lo que la actora atendió en este caso, ya que el exceso encontrado sobre el promedio facturado sólo lo extendió hasta el mes de octubre de 2000, de modo que se abstuvo de cobrarlos por los meses anteriores, y así lo pone de presente en la correspondiente liquidación que hizo con fundamento en la lectura realizada en el mes de febrero.”* (Negritas fuera de texto).**

De lo anterior, se concluye que la hipótesis planteada por el artículo 150 mencionado del cobro inoportuno, no puede ser confundida con la falta de medición de los consumos contenida en el inciso artículo 146, pues los momentos en los cuales cada supuesto normativo tiene efectos, son distintos, así como también conllevan consecuencias diferentes, pues en el primer caso se presenta

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 22 de febrero de 2016. Radicado 11001030600020140025900 (2236). Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

la imposibilidad del cobro y en el segundo, la imposibilidad de recibir el precio por el cobro.

6. DEL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS PETICIONES Y RECURSOS PRESENTADOS POR LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

El artículo 152 de la Ley 142 de 1994¹⁹ establece que es parte esencial del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. De conformidad con el artículo 153 ibidem, las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición²⁰.

Ahora bien, en relación con los recursos, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 prevé que son un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Así, contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley; de los cuales debe hacerse uso dentro de los 5 días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato. El recurso de apelación deberá ser interpuesto ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Según la norma en comento, el recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los 5 días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. Sin embargo, en ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de 5 meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

Por su parte, el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 establece que los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen 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.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicó 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.

7. DE LA CAUSAL DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXPEDICIÓN IRREGULAR

¹⁹ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Para la fecha en que ocurrieron los hechos objeto del presente proceso, ya se encontraba vigente la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición.

La expedición irregular como causal de nulidad se configura cuando se desconocen las normas que regulan los requisitos o procedimientos para la expedición del acto administrativo, lo que incluye tanto las etapas previas como los requisitos necesarios para la formación de la decisión administrativa.

Sobre este particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado²¹ ha señalado lo siguiente:

“La existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir.

(...)

Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma” (Negrillas fuera de texto original).

Así pues, para que se configure la nulidad por expedición irregular del acto administrativo debe existir una norma o disposición superior que establezca unos requisitos formales, cuyo incumplimiento se aduce como causal de anulación.

8. DE LA FALSA Y LA FALTA DE MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Consejo de Estado ha entendido la falta de motivación como la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo, los motivos de éste²². Sobre la importancia de la motivación de los actos administrativos, la jurisprudencia constitucional ha indicado:

“(...) La motivación responde al principio de publicidad, entendiendo por tal la instrumentación de la voluntad como lo enseña Agustín Gordillo quien resalta su importancia así:

²¹ Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Citada en sentencia de 8 de noviembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00284-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

²² Sentencia de 24 de agosto de 2018. Radicado: 11001-03-24-000-2008-00388-00 (Acumulado). C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

*La motivación del acto, contenida dentro de lo que usualmente se denomina "los considerandos" del acto, **es una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto; constituye por lo tanto la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad.** De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues allí no hay siquiera una manifestación de voluntad; salvo en ese caso, ella es tan necesaria en los actos escritos como en los actos verbales (...)" (Destacado fuera del texto).*

Ahora, en lo que respecta a la falsa motivación como causal de nulidad, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa ha decantado que se presenta cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo. En extenso, indicó:

*"**Sobre la falsa motivación**, la Sección... ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. **Para que prospere** la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, **la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a)** O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; **o b)** Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"²³(Negrilla y subraya fuera de texto).*

De manera tal que, cuando las consideraciones de un acto no corresponden con la realidad, ni permiten justificar la decisión que adopta la autoridad administrativa, se está en presencia de un acto falsamente motivado, lo cual afecta su validez, entendida ésta como la correcta adecuación de un pronunciamiento al ordenamiento jurídico.

9. CASO CONCRETO

9.1. De la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.

El apoderado de la Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. adujo en la contestación de la demanda que existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, como quiera que si bien prestó el servicio público de aseo en la zona donde está ubicado el inmueble, lo hizo solo hasta el 17 de diciembre de 2012.

En ese sentido, indicó que a partir del 19 de diciembre de 2012 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá asumió la prestación del servicio y la facturación de éste, por lo que la información de la cuenta de la demandante ya no se encuentra en poder de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. y, ante una eventual prosperidad de las pretensiones no tendría competencia para acatar el fallo, como quiera que no tiene potestad sobre la cuenta contrato de la accionante.

²³ Sentencia de 26 de julio de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). C.P. Dr. Milton Chaves García.

Verificada la demanda, el Despacho encuentra que la parte accionante pretende además de la nulidad de los actos demandados, que a título de restablecimiento la Superintendencia de Servicios Públicos se abstenga de ejecutar el pago de la sanción y, en consecuencia, suspenda y/o archive cualquier acción de cobro coactivo que se inicie.

En primer lugar, debe señalarse que si bien en el presente proceso se demandan las Resoluciones Nos. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016 y 8106229 de 14 de diciembre de 2016, proferidas por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. y la Resolución No. SSPD 20178140117205 de 10 de agosto de 2017, emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y las pretensiones de restablecimiento están enfocadas únicamente respecto de la última entidad en mención, en el evento de accederse a las pretensiones las medidas de restablecimiento deberán enfocarse a la entidad que sea competente para cumplirlas.

Así, este estrado judicial encuentra que a través de la Resolución No. 152 de 2012²⁴ la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios reguló adoptó el Reglamento Comercial y Financiero para la concesión del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que eso conlleva.

Dentro de las responsabilidades de los concesionarios, el numeral 2.3.2. ejusdem previó que 2 meses antes del término de ejecución del contrato debían seleccionar de común acuerdo una entidad valoradora de cartera, la cual debía ser puesta a consideración de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios de Bogotá, para que se encargara de revisar la cartera remanente a favor del Distrito. Pero, en todo caso, dejó la gestión de cobro y recuperación de cartera como responsabilidad de cada uno de los concesionarios.²⁵

Posteriormente, en el año 2013 cuando la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá asumió la gestión y operación del servicio de aseo en el distrito capital, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos emitió un nuevo reglamento a través de la Resolución No. 365 de 24 de julio de 2013²⁶. Allí se dispuso en el numeral 3.6.2. del artículo primero que los prestadores serían los responsables de adelantar todas las acciones necesarias para administrar la cartera generada a partir del 18 de diciembre de 2012.

²⁴ Vigente para el momento en que Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. dejó de prestar el servicio en el inmueble de la accionante. Disponible en la página web <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46577>

²⁵ "(...) vii. Dos (2) meses antes del término de ejecución del contrato, los operadores seleccionarán de común acuerdo y pondrán a consideración de la UAESP una entidad valoradora de cartera con el fin de que esta última se encargue de revisar la cartera remanente a favor del Distrito, establezca el monto recuperable de la misma y la de difícil cobro. Dicha entidad deberá acreditar experiencia en el manejo de la cartera de empresas de servicios públicos domiciliarios y contar con la aprobación de la UAESP para adelantar sus actividades, las cuales serán contratadas por no más de dos (2) meses y remuneradas por los operadores del servicio. La UAESP seleccionará la entidad valoradora de cartera, en caso de que los concesionarios no lo hicieren en el término previsto, sin perjuicio de lo establecido anteriormente en materia de contratación y remuneración.

La gestión de cobro y recuperación de cartera será responsabilidad de cada uno de los concesionarios. (...)"

²⁶ https://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/resoluciones2013/Resolucion365de2013.pdf

Ahora, en cuanto a la cartera generada con anterioridad a dicha fecha, la referida Unidad estableció que sería su responsabilidad y de los concesionarios anteriores (con su propia infraestructura), adelantar todas las acciones necesarias para su administración.

Seguidamente, estableció que los concesionarios anteriores serían los responsables de adelantar la gestión de la recuperación de cartera de zonas de sus respectivas concesiones, lo cual comprende las financiaciones, acuerdos de pago, depuración de cartera, todas las acciones tendientes a lograr el pago por parte de los usuarios morosos a través de procesos prejurídicos, jurídicos y todos aquellos procedimientos establecidos para tal fin en el manual de cartera.

Así las cosas, resulta claro que, en este caso, a Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. sí le asiste legitimación material en la causa por pasiva, como quiera que, además de haber expedido los actos administrativos enjuiciados, es la encargada de realizar las gestiones correspondientes respecto de la cartera pendiente de recaudar del servicio prestado con anterioridad al 18 de diciembre de 2012, como ocurre con la que discute la parte accionante.

9.2. ¿Los actos demandados fueron expedidos irregularmente con violación del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, en virtud a que presuntamente la administración i) desconoció el procedimiento para resolver las peticiones y los recursos de la accionante, especialmente lo regulado en los artículos 108 y 128 y ss. de la Ley 142 de 1994; ii) omitió resolver de fondo todas las peticiones planteadas por la demandante; y, iii) no respetó el derecho de defensa y contradicción de la actora?

En cuanto al primero de los cuestionamientos planteados por la parte actora, cabe señalar que, verificado el expediente administrativo, se encuentra lo siguiente, en cuanto al desarrollo de la actuación administrativa iniciada por la accionante:

A través de petición 19 de octubre de 2016, la señora Jeannette C. Medina de Perdomo presentó petición ante Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., relacionada con la cuenta contrato de aseo 9042804.²⁷

Por medio de Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. resolvió la anterior petición, la cual fue notificada personalmente a la actora el 16 de noviembre de 2016.²⁸

El 23 de noviembre de 2016 la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016.²⁹

Mediante Resolución No. 18106229 de 14 de diciembre de 2016, Limpieza Metropolitana resolvió negativamente el recurso de reposición, la cual fue notificada personalmente a la demandante el 19 de diciembre de 2016.³⁰

A través de Resolución No. SSPD 20178140117205 de 10 de agosto de 2017, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de

²⁷ Págs. 8 a 18, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²⁸ Págs. 33 a 36, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

²⁹ Págs. 38 a 40, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

³⁰ Págs. 42 a 45, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

apelación interpuesto por la actora, la cual fue notificada por aviso el 2 de septiembre de 2017.³¹

Sobre el particular cabe señalar que no se advierte vulneración del debido proceso de la accionante, como quiera que tuvo la oportunidad de interponer la petición de 19 de octubre de 2016, así como los medios de impugnación procedentes, los cuales fueron resueltos oportunamente por las entidades accionadas y adicionalmente dichas decisiones le fueron comunicadas debidamente.

Ahora, si bien el artículo 108 de la Ley 142 de 1994³² habla de un periodo probatorio, en este caso se advierte que no era necesario abrir éste, en la medida en que la parte accionante no solicitó la práctica de pruebas adicionales a las aportadas con la petición inicial.

Ahora bien, los artículos 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994 hablan de la naturaleza y características del contrato de condiciones uniformes y no hacen referencia como tal al trámite para la formación de los actos administrativos aquí demandados, razón por la cual tampoco existe una vulneración de dichas normas.

Pasando al segundo de los cuestionamientos, se advierte que la parte demandante señala que las entidades accionadas no resolvieron todas las cuestiones planteadas en la petición y en los recursos. Al respecto, se encuentra lo siguiente:

En la petición de 19 de octubre de 2016³³, la señora Jeannette C. Medina de Perdomo solicitó lo siguiente:

“Conforme a lo anterior me permito solicitarles de forma respetuosa:

Me resuelva de fondo:

1) Me informen si cuento con pagos pendientes por servicio de aseo al número de cuenta 9042804 asignados a las nomenclaturas urbanas carrera 6 No. 6-47 sur, carrera 6 No. 7-49 sur, carrera 6 No. 7-51 sur y carrera 7 No. 7-44 sur.

2) Si dicha facturación aparece a mi nombre como anterior propietaria del inmueble o de los demás copropietarios.

3) Se sirva indicar en qué fecha el señor ESTEBAN CABALLERO registro o suscribió el servicio de aseo que ahora se nos cobra y con base en que fundamentos se le permitió realizarlo.

4) Dado que la factura conforme la Ley 142 de 1994 es “14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación

³¹ Págs. 46 a 50, archivo “02Folios1A30”, carpeta “02CuadernoAntecedentesAdministrativos”.

³¹ Págs. 46 a 50, archivo “02Folios1A30”, carpeta “02CuadernoAntecedentesAdministrativos”.

³¹ Págs. 46 a 50, archivo “02Folios1A30”, carpeta “02CuadernoAntecedentesAdministrativos”.

³² **ARTÍCULO 108. PERÍODO PROBATARIO.** Dentro del mes siguiente al día en que se haga la primera de las citaciones y publicaciones, y habiendo oído a los interesados, si existen diferencias de información o de apreciación sobre aspectos que requieren conocimientos especializados, la autoridad decretará las pruebas a que haya lugar.

³³ Ibid. 11.

de servicios públicos” y el servicio de aseo no fue facturado o no fue cobrado en su oportunidad solicito indicarme los motivos por medio de los cuales no se registraron o no se hicieron los cobros correspondientes.

5) A su vez, solicito me informe de forma precisa las fechas de facturación de estos periodos y las constancias de remisión de las correspondientes facturas y/o recibos como lo regula la ley 142 de 1994.

6) De existir saldo pendiente por cancelar respecto de la cuenta les solicito me indiquen a cuánto asciende el monto.

7) Les solicito me precisen, de existir montos que cancelar, los motivos del cobro, puesto que se trata de un lote en desuso al cual se le incorporó el servicio público de acueducto, aseo y alcantarillado, pero, no se hizo uso de aquellos en ningún tiempo.

8) De contar con servicio de aseo por facturar por periodos anteriores a cinco (5) meses les solicito se sirvan aplicar el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 en concordancia con el precedente jurisprudencial establecido en las sentencias C-558 de 2001, c-060 de 2005 y el concepto de la Superintendencia de servicios públicos 987 de 2014.

9) En virtud de lo anterior y aplicado la prerrogativa dispuesta solicito me indique de forma precisa si quedará algún saldo pendiente por cancelar.

Mediante Resolución No. E-2016-105712 de 9 noviembre de 2016, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. se remitió a lo resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Mediante Resolución SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015, a través de la cual confirmó la decisión empresarial No. 2033318 de 12 de junio de 2015.

Adicionalmente, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. señaló:

- Que la cuenta contrato 9042804 no evidencia pago alguno por la prestación continua del servicio de aseo, por lo que presenta deuda por un valor igual a \$16.228.900 desde diciembre de 2001 al 23 de abril de 2015. Con lo anterior se dio respuesta a las peticiones 1), 6) y 9).
- Que procedería a actualizar el nombre del suscriptor a “Lucy Judith Medina / Jeannette C. Medina”, lo cual fue solicitado al departamento de catastro de la entidad encargada del proceso de facturación, esto es, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP. Con lo anterior, se dio respuesta a la petición 2).
- Que el servicio se prestó continuamente y se facturó igualmente, dando lugar que hasta la factura de septiembre de 2016 (que comprende la vigencia de 15 de junio al 23 de agosto de 2016) la cuenta contrato No. 9042804 adeuda la suma de \$18.998.965. Valor del cual \$16.228.900 corresponden a la prestación desde 2001 al 23 de abril de 2015 y lo demás desde el 24 de abril de 2015 hasta el 23 de agosto de 2016; sin que la usuaria reportara cambios en la destinación del inmueble para generar la factura conforme a las condiciones reales del predio. Con lo anterior se dio respuesta a las peticiones 4), 5), 6) y 9).
- Que las empresas de aseo no pueden suspender el servicio de manera temporal o definitiva y que dicho servicio no comprende solamente la recolección de residuos sólidos, sino otras actividades accesorias como son el transporte, barrido y limpieza de áreas y vías públicas, la

- transferencia, el tratamiento, aprovechamiento y disposición final. Con lo anterior se dio respuesta a la petición 7).
- Que no es procedente emitir copia de las facturas, porque ya no presta el servicio de aseo en el predio objeto de la cuenta contrato. Con lo anterior se dio respuesta a la petición 5).
 - Que se trata de un contrato de tracto sucesivo en el que cada vigencia se está facturando y en la misma se demuestra tanto el valor acumulado de la deuda como el de la vigencia actual. Con lo anterior se dio respuesta a la petición 8).

De conformidad con lo anterior, es posible establecer que Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. si resolvió todas las peticiones de la accionante. No sobra señalar que, si bien no señaló a partir de qué fecha el señor Esteban Caballero se había registrado como usuario y las razones por las que se le permitió hacerlo, indicó que se haría la actualización del nombre del suscriptor de la cuenta contrato No. 9042804, lo cual era el fin último de la solicitud.

No pasa por alto el Despacho que las entidades accionadas alegaron insistentemente que el objeto de la solicitud de 19 de octubre de 2016 ya había sido tratado en la actuación administrativa iniciada con la petición de 28 de mayo de 2015 que culminó con la expedición de las Resoluciones Nos. 2033318 de 12 de junio de 2015 y SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015; lo cual, en principio, implicaría que los actos aquí demandados no sean susceptibles de control judicial en la medida en que no serían definitivos.

Verificado el expediente administrativo iniciado con ocasión de la solicitud de 28 de mayo de 2015³⁴, se extrae que en esa oportunidad la señora Jeannette Medina de Perdomo, junto con Lucy Judith Medina Ramón, solicitaron la exoneración y/o declaración de prescripción por pérdida de fuerza del mandamiento del cobro pretendido por aseo del predio ubicado en la carrera 7 # 7-40 sur.

Ahora, aun cuando en los actos que allí se generaron se tocaron temas conexos como la titularidad del suscriptor del servicio público de aseo, la controversia giró en torno a la prescripción del mandamiento de cobro, lo cual implica que la solicitud se efectuó en el marco de un procedimiento de cobro coactivo.

En cambio, en el caso bajo examen, pese a que la discusión versa sobre la misma cuenta contrato, en esta ocasión se solicitó la aplicación del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, que habla sobre los cobros inoportunos, figura distinta a la prescripción que se alegó como excepción dentro del proceso de cobro coactivo; sumado a que la accionante manifestó un nuevo hecho correspondiente al conocimiento del cobro por valor de \$10.271.700, el cual se derivó de la factura de servicio público de aseo No. 1211-96517-155.

En ese orden de ideas, este Juzgado concluye que se trata de actuaciones administrativas independientes y, por tanto, la discutida en el presente proceso sí es pasible de control judicial.

Aclarado lo anterior, se observa que en los recursos de reposición y en subsidio de apelación radicados el 23 de noviembre de 2016, la señora Jeannette Medina de Perdomo señaló que no estaba solicitando la prescripción, sino la aplicación del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, haciendo énfasis en que Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. no se pronunció al respecto, ni frente a las

³⁴ Págs. 11 a 93, archivo "33ActaAudienciaPruebas20210128", carpeta "01CuadernoPrincipal".

constancias de remisión de la facturación y las razones de la facturación a nombre de Esteban Caballero.

A través de Resolución No. 18106229 de 14 de diciembre de 2016, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. resolvió el recurso de reposición, señalando lo siguiente:

- Que existía cosa juzgada respecto de lo resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la Resolución No. SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015.
- Que no era procedente la solicitud de aplicar el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, toda vez que el usuario tenía conocimiento del valor adeudado a través de la facturación emitida, y había hecho uso de los recursos de ley.
- Que el cambio de nombre fue objeto de estudio en la Resolución No. SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015.
- Que en la Resolución No. E-2016-105712 de 9 noviembre de 2016, se indicó que no era posible la remisión de la facturación, porque la empresa ya no presta el servicio de aseo en el predio objeto de la cuenta contrato, sino que dicha obligación la asumió la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Luego, por medio de la Resolución SSPD-20178140117205 de 10 de agosto de 2017, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de apelación señalando lo siguiente:

- Que las empresas aseo no pueden suspender el servicio de manera temporal o definitiva, ya que toca con temas de salubridad pública y política ambiental, pues dicho servicio público tiene componentes adicionales a la recolección de residuos sólidos;
- Que de acuerdo con el material probatorio anexado al expediente la facturación corresponde a la prestación efectiva del servicio, la cual además había sido confirmada con anterioridad por la Superintendencia (con lo que se entendió negada la solicitud de aplicación de artículo 150 de la Ley 142 de 1994).

Así las cosas, se advierte que a la accionante también le fueron resueltas todas las inconformidades puestas de presente en los recursos interpuestos en sede administrativa, por lo que no existió vulneración de su debido proceso. Cabe enfatizar que, de acuerdo a la delimitación del problema jurídico en estudio, en este punto solo se hace el análisis formal respecto a si las solicitudes fueron resueltas de manera completa o no, y no, si las respuestas se ajustan a derecho, lo cual se evaluará cuando se analice si existió falsa motivación.

De otra parte, en lo relacionado con la presunta violación de los derechos de contradicción y defensa, la parte demandante argumentó que tal circunstancia se dio porque las pruebas no fueron valoradas en debida forma.

Verificado el expediente administrativo se advierte que la señora Jeannette Medina de Perdomo aportó a la actuación administrativa los siguientes documentos:

- (i) copia del contrato de promesa de compraventa suscrito entre la accionante y el señor José Julián Alzate Mendoza respecto del inmueble ubicado en la carrera 7 # 7-42 sur de la ciudad de Bogotá;
- (ii) comunicación de 3 de diciembre de 2012, remitido a la demandante por la directora del Área Jurídica de la Compañía Colombiana de

- Cartera, en la que se le invitó a pagar la obligación en mora que presentaba el predio ubicado en la carrera 7 No. 7 40/42 referido a la cuenta contrato 9042804;
- (iii) factura de servicio público de aseo No. 1211-96517-155 expedida por Limpieza Metropolitana S.A., respecto de la cuenta contrato No. 9042804, del predio ubicado en la carrera 7 # 7-40 sur, por valor de \$10.271.700;
 - (iv) certificados de tradición y libertad de los inmuebles con matrículas inmobiliarias Nos. 50S-40459024 y 50S-646308; y,
 - (v) copia de su cédula de ciudadanía.

Revisados los actos administrativos demandados, se observa que las pruebas aportadas por la actora fueron debidamente valoradas por las entidades demandadas, pues únicamente demostraban la titularidad del inmueble que tenía asignada la cuenta contrato objeto del reclamo; la facturación emitida por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. para el ciclo comprendido entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 2012; las acciones tendientes al recaudo de los valores adeudados realizadas por una compañía de cobranza; y, la promesa de compraventa suscrita por la accionante.

Dichas circunstancias fueron tenidas en cuenta por las entidades accionadas a la hora de expedir los actos enjuiciados, de tal suerte que no existió vulneración de los derechos de defensa y contradicción de la señora Jeannette Medina de Perdomo.

9.3. ¿Los actos enjuiciados están inmersos en las causales de falsa y falta de motivación toda vez que al parecer las entidades accionadas no tuvieron en cuenta i) que existía cobro inoportuno de los valores incluidos en la factura No. 1211-96517-155, los cuales además no estaban asociados con los antiguos propietarios del predio identificado con matrícula inmobiliaria número 50S-404590024; y, ii) las pruebas que demostraban el cumplimiento de la obligación correspondiente al servicio público domiciliario de aseo de la cuenta número 9042804?

De la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012³⁵, se extrae que en esta se liquidó el servicio público de aseo de la cuenta contrato No. 9042804 del predio con dirección carrera 7 No. 7-40 sur, por un valor total de \$10.271.700, por concepto del periodo de facturación comprendido entre 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 2012. Dicha factura fue emitida a nombre del señor Esteban Caballero.

Sobre la responsabilidad del pago de las obligaciones de la cuenta contrato No. 9042804, debe señalarse que el inciso segundo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 prevé que el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. Lo anterior implica que la empresa de servicios públicos puede perseguir a cualquiera de los sujetos mencionados previamente para exigir el cumplimiento de cualquier obligación derivada del contrato de condiciones uniformes, como puede ser el pago del valor del servicio público, y quien cumpla la obligación podrá repetir contra los demás deudores solidarios.

En ese sentido, si bien en el presente caso el señor Esteban Caballero figuraba como usuario del servicio público domiciliario de aseo la cuenta contrato No. 9042804, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. podía exigir el pago de las obligaciones correspondientes a los propietarios del inmueble, entre los que se

³⁵ Pág. 25, archivo "02Folios1A30", carpeta "02CuadernoAntecedentesAdministrativos".

encuentra la demandante³⁶, sin que tal circunstancia pueda considerarse como contraria a la normatividad vigente. Además, la señora Jeannette Medina de Perdomo manifestó que el señor Esteban Caballero no tenía relación alguna con el inmueble lo cual refuerza que se le debía cobrar a la primera.

Ahora, se advierte que en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012 se discriminaron los siguientes conceptos:

Servicio de aseo no residencial: \$125.939
Aporte: \$52.970
Deuda anterior aseo: \$6.495.468
Interés deuda acumulado: \$3.379.807
Interés mora mes: \$208.067
Ajuste \$10: \$4

Conforme a lo anterior, en la factura en comento no solo se cobró el ciclo de prestación del servicio bimensual concomitante a la fecha de expedición de la factura (16 de septiembre al 15 de noviembre de 2012), sino que se incluyeron cobros asociados con una deuda anterior (deuda anterior aseo, interés deuda acumulada e interés mora mes) que ascendió a la suma de \$10.083.342.

Ahora bien, se advierte que, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. no soportó en sede administrativa que los valores relacionados con la deuda anterior de aseo, incluidos en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012, versaran sobre conceptos que no habían sido incluidos en la facturación en los 5 meses anteriores, por error, omisión o investigación de desviaciones significativas.

Por el contrario, verificado el contenido de los actos demandados, es posible extraer que los montos que se determinaron allí como adeudados, corresponden a la prestación continua del servicio aproximadamente desde 2001, esto es, los ciclos de facturación cobrados tenían alrededor 12 años de antigüedad.

Adicionalmente, en el expediente administrativo no obra prueba ni siquiera de que la facturación de la cuenta contrato No. 9042804 se haya realizado de manera continua desde 2001, incrementando progresivamente con el paso del tiempo el monto adeudado, de acuerdo con los periodos de facturación que se hayan ido acumulando sin cancelar. Y en sede judicial tampoco fue acreditado, pese a los esfuerzos del Despacho.

En efecto, se requirió a Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. para que informara si a la cuenta contrato 9042804 se le había facturado el servicio público domiciliario de aseo con anterioridad al 13 de noviembre de 2012 y aportara copia de cada una de las facturas generadas y constancia de la remisión al usuario o suscriptor.

Al respecto, en oficio de 10 de febrero de 2020³⁷, la Representante Legal suplente de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. señaló que las bases de datos e información comercial del servicio de aseo ya no se encuentran en poder de LIME, pue no presta el servicio en la zona del inmueble de la demandante desde el 18 de diciembre de 2012; y, que, en todo caso, cualquier información de la época superó el tiempo de retención documental, por lo que fue dado de baja de los archivos de la compañía.

³⁶

³⁷ Págs. 25 a 29, archivo "10Folios173A204", carpeta "01CuadernoPrincipal".

Ahora, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -quien prestó el servicio público domiciliario desde el 18 de diciembre de 2012- indicó a través de correo electrónico de 27 de noviembre de 2020³⁸ que no cuenta con información de la cuenta contrato 9042804, ya que prestó el servicio público de aseo hasta el 11 de febrero de 2018, fecha en la cual hizo el traspaso de la información.

Por su parte, Promoambiental a través de correo electrónico de 30 de noviembre de 2020³⁹, señaló que inició su operación el 12 de febrero de 2018, pero que no cuenta con información de hechos ocurridos en 2012 y 2015, por lo que requirió a PROCERASEO la empresa encargada de la administración de la información comercial de los 5 concesionarios actuales.

A través de correo electrónico de 25 de noviembre de 2020⁴⁰, el analista de facturación de PROCERASEO señaló que no cuenta con información de cartera de concesiones anteriores, considerando que para el inicio de la concesión actual no fue entregada información de cartera, pqr, etc.

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que dada la antigüedad de la información y los cambios en los prestadores del servicio, no es posible encontrar la documentación de la cuenta contrato 9042804.

Sin embargo, el extravío de la información o la falta de certeza de su ubicación no le pueden ser trasladados a la accionante, como quiera que esta no la tenía bajo su custodia y además alegó en su petición inicial que nunca le había sido facturado el servicio público domiciliario de aseo, con lo cual se le trasladó la carga a la empresa Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. de demostrar que sí lo había hecho y que se lo había puesto en conocimiento al usuario, al suscriptor, al poseedor o al propietario del inmueble.

Además, en todo caso, era obligación de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. incorporar en sede administrativa los elementos probatorios que demostraran fehacientemente que los cobros incluidos en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012, no eran inoportunos.

Empero, por el contrario, según se puede inferir del material probatorio obrante en el expediente de la referencia, inclusive desde mucho antes que se diera curso al trámite administrativo objeto del presente proceso, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. no contaba con la información de la cuenta contrato 9042804 y, aun así, decidió que no existían cobros inoportunos simplemente afirmando que se había facturado continuamente el servicio y el mismo nunca había sido pagado, sin soportar debidamente su dicho.

No pasa por alto este estrado judicial que, sobre los montos adeudados, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. se remitió a lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la Resolución No. SSPD 20158140181045 de 14 de septiembre de 2015, no obstante, en la actuación administrativa que culminó con dicho acto tampoco obra constancia de las facturaciones realizadas respecto de la cuenta contrato 9042804.

Así las cosas, a la luz del ordenamiento jurídico resulta inaceptable que se sorprendiera a la demandante con la facturación de valores que superaban los 5 meses de causación y que al parecer nunca habían sido siquiera facturados,

³⁸ Archivo "26RespuestaEAAB", carpeta "01CuadernoPrincipal".

³⁹ Archivo "27RespuestaPromoambiental", carpeta "01CuadernoPrincipal".

⁴⁰ Archivo "28AnexoRespuestaPromoambiental", carpeta "01CuadernoPrincipal".

sin que se alegara ni demostrara la existencia de dolo de parte de su parte, que haya impedido que los cobros no se hicieran oportunamente.

Así las cosas, se advierte que las Resoluciones Nos. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016 y 8106229 de 14 de diciembre de 2016, proferidas por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., están viciadas de falsa motivación, como quiera que no estaba debidamente probado dentro de la actuación administrativa que los cobros realizados en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012, por concepto de deuda anterior del servicio de aseo e intereses sobre dicho valor, se realizaron estando dentro del término de 5 meses previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

Ahora, en lo que respecta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debe señalarse que es su deber a la hora de resolver el recurso de apelación obligar a las empresas de servicios públicos a cumplir con los deberes jurídicos que el artículo 150 de la citada ley les impone y, en el evento en que se verifique el incumplimiento de la obligación de cobrar oportunamente los servicios dejados de facturar por error u omisión, derivar por ministerio de la Ley la consecuencia jurídica de la pérdida del precio, toda vez que de no hacerlo omite el ejercicio de sus funciones constitucional y legalmente asignadas.

En particular desatendería el deber de proteger los derechos de los usuarios afectados directa e inmediatamente por la conducta antijurídica en que incurren las Empresa de Servicios Públicos.

Verificada la Resolución No. SSPD-20178140117205 de 10 de agosto de 2017, se advierte que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se limitó a señalar que, de acuerdo con lo anexado al expediente administrativo se encontró que la facturación, corresponde a la prestación efectiva del servicio, la cual había sido confirmada con anterioridad por la entidad.

Sin embargo, se reitera que en los anexos que acompañan la actuación de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. en primera instancia de la actuación administrativa, no existen soportes que indiquen siquiera que a la cuenta contrato No. 9042804 se le hubiese facturado el servicio público domiciliario de aseo con anterioridad a la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012.

Y revisado el trámite de segunda instancia surtido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tampoco se encuentra sustento alguno al respecto. Es más, en la Resolución No. SSPD-20178140117205 de 10 de agosto de 2017, la referida Superintendencia hizo alusión únicamente a un acta de visita y al histórico de reclamación como pruebas obrantes en el expediente administrativo, acta de visita que tampoco se encuentra en los antecedentes aportados al proceso.

Así, dicho acto administrativo también está viciado nulidad por falsa motivación, como quiera que no estaba debidamente probado dentro de la actuación administrativa que la facturación realizada a la cuenta contrato No. 9042804, se ajustaba a la prestación del servicio y, menos aún que los cobros incluidos en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012, por concepto de deuda anterior fueron realizados dentro del término previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

Lo anterior, resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos enjuiciados, por lo que, el Despacho se releva de estudiar los demás argumentos de la demanda y los problemas jurídicos restantes.

10. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La parte demandante solicitó que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que se abstenga de ejecutar el pago del valor de \$16.228.900 determinado en la Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016 y confirmado en la Resolución No. SSPD 20178140117205 y, en consecuencia, suspender y/o archivar cualquier cobro coactivo que se inicie.

En primer lugar, como se indicó a la hora de estudiar la legitimidad material de Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., dicha empresa es la competente para efectuar las acciones correspondientes respecto a la cartera que había quedado pendiente de recaudar con anterioridad al 18 de diciembre de 2012, lo cual incluye naturalmente abstenerse de efectuar su cobro y depurar la misma.

Así las cosas, se advierte que en la Resolución No. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. determinó que la cuenta contrato adeudaba un valor de \$16.228.900 por la prestación efectiva e ininterrumpida del servicio público de aseo desde diciembre de 2001 a abril de 2015; así mismo, que en la Resolución No. 8106229 de 14 de diciembre de 2016, la mencionada empresa en la parte resolutive señaló expresamente que mantenía como valor actual adeudado del servicio de aseo de la cuenta contrato No. 9042804, la suma de \$20.864.225.

Dichas cantidades se entienden confirmadas con la Resolución No. SSPD-20178140117205 de 10 de agosto de 2017, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ahora, dado que tales valores fueron calculados teniendo como base los cobros que fueron realizados inoportunamente, esto es, los \$10.083.342 incluidos en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012, por concepto de deuda anterior aseo, interés deuda acumulada e interés mora mes, la consecuencia natural de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en los cuales están contenidos, es que los mismos no puedan tenerse en cuenta para el cobro.

Conforme a lo anterior, se ordenará a Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. que **(i)** efectúe la depuración de la cartera de la cuenta contrato No. 9042804, excluyendo los valores causados con anterioridad al ciclo comprendido entre 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 2012 que se cobró en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012; y **(ii)** se abstenga de efectuar acción de cobro alguno respecto de los mismos.

11. 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 Cundinamarca⁴¹, 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 Proceso⁴², en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa⁴³.

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: DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones Nos. E-2016-105712 de 9 de noviembre de 2016 y 8106229 de 14 de diciembre de 2016, proferidas por Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., y de la Resolución No. SSPD-20178140117205 de 10 de agosto de 2017, emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por falsa motivación, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. que **(i)** efectúe la depuración de la cartera de la cuenta contrato No. 9042804, excluyendo los valores causados con anterioridad al ciclo comprendido entre 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 2012 que se cobró en la factura No. 1211-96517-155 de 13 de noviembre de 2012; y **(ii)** se abstenga de efectuar acción de cobro alguno respecto de los mismos.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: 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.

QUINTO: NOTIFICAR la presente sentencia a las partes.

⁴¹ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

⁴² "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".

⁴³ 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.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

LGBA

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:

260d2817696a693bb32c6a956d659279208bfc800200416da52671f7ef1a55aa

Documento generado en 30/09/2021 07:52:01 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>