

Honorables Magistrados(as):

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Primera (Reparto)

E.S.D.

REFERENCIA: Medio de control para la protección de derechos e intereses colectivos - acción de popular (Artículo 88 de la Constitución Política, Ley 472 de 1998 y el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011).

ACTORES: Enrique Carlos Mercado Suárez, Óscar Sebastián Alesso, Felipe Sánchez Gómez, José Alfonso Galindo Leguizamón y otros.

ACCIONADOS: Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y Consorcio Proyección Capital.

MANUEL PÁEZ RAMÍREZ, mayor de edad y domiciliado en esta ciudad, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.760.115 de Bogotá y tarjeta profesional No. 160.314 del C.S. de la J.; actuando como apoderado judicial de los señores: ENRIQUE CARLOS MERCADO SUÁREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.069.474.674 y domicilio en la localidad de Chapineo de la ciudad de Bogotá; ÓSCAR SEBASTIÁN ALESSO, identificado con cédula de extranjería No. 332.889 y domicilio en la localidad de Chapineo de la ciudad de Bogotá (correo: oscar.alesso@gmail.com); FELIPE SÁNCHEZ GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.191.535 de Bogotá (correo: felipesanchez27@hotmail.com); según poderes anexos; junto con los actores populares: JOSÉ ALFONSO GALINDO LEGUIZAMÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.381.462; URIEL MORA URREA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.321.309; DIEGO ALEJANDRO CRUZ GALINDO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.002.586.944; ANA CRUZ LADINO MORENO, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.659.773; MÓNICA LUCÍA GARZÓN MUÑOZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.022.928.067; ARNULFO QUIROGA ESPEJO, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.300.459; TALIA NAYIBE MORA LUENGAS, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.023.003.907; GISSELA MARGARITA YANEZ VALERIO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.003.286.558; YAIR ALFONSO YAÑEZ PÉREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.038.436.119; ROSA GÉLVEZ ORTEGA, identificada con cédula de ciudadanía No. 28.345.477 y SEBASTIÁN DAVID GARCÍA FERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.212.313; invocando el artículo 88 de la Constitución Política, la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, interponemos ACCIÓN POPULAR con el fin de obtener la protección y el restablecimiento inmediato de los derechos de los usuarios del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá, junto con los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos y al patrimonio público, vulnerados por las siguientes entidades:

- i) PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P., sociedad comercial de derecho privado con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, con NIT. 901.145.808-5, representada legalmente por el señor Tomás Salvador Mendoza Pardo, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.398.605, o por quien haga sus veces;
- ii) SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, entidad pública de orden nacional, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, representada por Natasha Avendaño García, en su calidad de Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o por quien haga sus veces;
- iii) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIO PÚBLICOS (UAESP) entidad pública descentralizada del orden territorial del Distrito Capital de Bogotá, representada por Luz Amanda Camacho, en su calidad de Directora General o por quien haga sus veces; y,
- iv) CONSORCIO PROYECCIÓN CAPITAL, en su calidad de interventor del contrato de concesión No. 283 de 2018, persona jurídica conformada por las sociedades REDES Y COMUNICACIONES DE COLOMBIA LIMITADA, con domicilio principal en Bogotá, con NIT. 800.237.475-5 y representada por Gerardo García Londoño, o por quien haga sus veces; INTERESTUDIOS INGENIERIA S.A.S., con domicilio principal en Cóbbita (Boyacá), con NIT. 820.000.836-5 y representada por Gustavo Pérez Mariño, o por quien haga sus veces; y, TEC CUATRO S.A. SUCURSAL COLOMBIA, sucursal de sociedad extranjera de derecho privado, con domicilio principal en Bogotá, con NIT. 900.631.363-0 y representada por Jairo Salgado Celis, o por quien haga sus veces.

I. SÍNTESIS DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS COLECTIVOS OCURRIDAS EN EL PRESENTE CASO

Desde el año 2018 los residentes en la zona oriental de la ciudad de Bogotá D.C. pagan sumas indebidas de dinero por el servicio público de aseo. Esto ocurre por cuanto el operador, la empresa concesionaria Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., desconoce la fórmula tarifaria vigente e incorpora en sus reportes de actividades más kilómetros barridos de los autorizados por Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del Distrito Capital, instrumento concebido para proteger los intereses de los usuarios y garantizar el disfrute de un servicio de aseo eficiente, oportuno y a precios justos.

De manera simultánea, Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. (en adelante, Promoambiental) le cobra a la administración distrital montos indebidos por concepto de subsidios que deberían compensar las dificultades que enfrentan los suscriptores del servicio de aseo en situación de vulnerabilidad económica o de escasos recursos. Esta irregularidad se verifica por cuanto aquella

empresa factura valores por concepto de barrido y limpieza por encima de los máximos permitidos, lo cual conduce a que liquide y cobre mayores sumas de subsidios y aportes a los usuarios contribuyentes¹. Así las cosas, Promoambiental también se apropia injustificadamente del patrimonio público destinado a compensar las brechas sociales entre los habitantes de Bogotá.

La negativa de Promoambiental en prestar el servicio de aseo según las regulaciones tarifarias vigentes y la omisión o mora de las autoridades competentes para controlar su comportamiento configuran una flagrante violación del interés general que menoscaba, como mínimo, (i) los derechos de los usuarios del servicio de aseo en Bogotá, (ii) el derecho a la prestación eficiente de los servicios públicos, y (iii) el derecho al patrimonio público, todos ellos reconocidos por la Constitución Política de 1991 y la Ley 472 de 1998, entre otros instrumentos jurídicos.

El cobro excesivo que se denuncia por este medio ascenderá al finalizar la concesión, en el año 2026, a 118 mil millones de pesos aproximadamente, según la proyección contable que se aporta con la demanda.

Sin embargo, Promoambiental ha intentado justificar su conducta ante instancias de control y estrados judiciales alegando, entre otras tesis, que ostenta la calidad de autoridad tarifaria local, de lo cual infiere que puede cobrar cualquier cantidad de kilómetros de vías atendidas, de acuerdo con su Programa para la Prestación del Servicio de Aseo. La accionada sostiene que carece de límites jurídicos para definir una de las variables empleadas para establecer el costo del servicio que luego cobra a los usuarios e indirectamente a la administración de la ciudad.

La empresa también esgrime a su favor una serie de pronunciamientos, sin fuerza vinculante, emitidos por la oficina jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), invoca lecturas parciales y contraevidentes de sus facultades a la luz de la Ley 142 de 1994 y alega que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha convalidado su proceder en la medida en que no la ha sancionado hasta la fecha por su comportamiento irregular.

No obstante, en este proceso se demostrará que la misma Superintendencia y los demás organismos encargados de velar por la correcta prestación del servicio de aseo en Bogotá (en especial, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- y la interventoría del contrato de concesión de aseo celebrado por Promoambiental) han declarado de forma unánime y en diversas ocasiones, por un lado, que los concesionarios deben ajustar sus actividades de barrido al PGIRS y limitar la longitud o la cantidad de kilómetros atendidos a lo que este instrumento ordena; y, por otro, que Promoambiental opera desde el año 2018 en contravía con las restricciones aplicables a esta actividad esencial para todos los y las bogotanas.

A pesar de esta evidente violación sistemática de los derechos colectivos, las mismas entidades de control omiten tomar cartas en el asunto y, sin brindar alguna explicación satisfactoria, se

¹ Pertenecientes a los estratos 5 y 6 o con la calidad de “Gran Generador” y “Pequeños Productores comerciales e industriales”.

abstienen de emprender acciones prontas, oportunas y contundentes para hacer cesar las afrentas descritas y restablecer los derechos conculcados.

Por lo tanto, el medio de control popular representa el escenario judicial idóneo para contener este desangre casi imperceptible, pero no por ello menos grave, al patrimonio de los usuarios del servicio de aseo y al presupuesto distrital, y para adoptar las medidas urgentes que eviten su repetición y aseguren que los recursos del Estado se inviertan en mejorar realmente la calidad de vida de los habitantes de la capital.

II. HECHOS

La violación de los derechos de los usuarios del servicio público de aseo tiene origen en el cálculo irregular del costo del barrido y limpieza de vías y áreas en Bogotá. La empresa Promoambiental aplica de manera incorrecta la fórmula vigente para determinar el precio que aquel servicio, por cuanto registra un número de kilómetros atendidos que supera el límite máximo autorizado por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del Distrito Capital. En consecuencia, cobra vía tarifa sumas de dinero indebidas a los usuarios en sus facturas mensuales.

Para comprender la manera en la cual Promoambiental y las autoridades accionadas son responsables por esta afectación grave al interés general, es necesario precisar los hechos relacionados con: **A)** La concesión del servicio público de aseo en Bogotá y las reglas aplicables en materia tarifaria al componente de barrido y limpieza de vías, la remuneración de los operadores y los subsidios a los usuarios de menores ingresos; **B)** El cobro de kilómetros de barrido NO autorizados por el PGIRS distrital que efectúa Promoambiental; **C)** las violaciones a los derechos colectivos imputables a Promoambiental, y **D)** las lesiones a los derechos colectivos imputables a las autoridades demandadas.

A) La concesión del servicio público de aseo en Bogotá y las reglas aplicables en materia tarifaria al componente de barrido y limpieza de vías, la remuneración de los operadores y los subsidios a los usuarios de menores ingresos

1. Desde el año 2018 el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá opera bajo la modalidad de concesión y con el esquema excepcional denominado Áreas de Servicio Exclusivo (ASE) previsto en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 y de acuerdo con la

aprobación dada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) mediante las Resoluciones CRA 786 de 2017 y 797 de 2017.

2. En su calidad de garante de la prestación del servicio de aseo en Bogotá², la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito (UAESP) adelantó el proceso licitatorio UAESP-LP-02-2017 con el fin de seleccionar las empresas privadas que operarían en la ciudad. Según la convocatoria, el servicio de aseo se rige por las disposiciones legales y aquellas expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la administración local.
3. En el marco de la concesión también se le advirtió a todas las empresas interesadas que la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas se cobraría según lo dispuesto por el Decreto 1077 de 2015 y las normas de la CRA, en especial, la Resolución 720 de 2015 (compilada por la 943 de 2021), en virtud de las cuales las longitudes y frecuencias que serán atendidas deben corresponder con aquellas fijadas por la entidad territorial en su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)³.
4. Prueba de lo anterior es que los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017⁴ señalaron que la remuneración del contrato de concesión se realiza con cargo al dinero recaudado por concepto de tarifas del servicio y que estas últimas se determinan con “estricta sujeción” a las metodologías o fórmulas expedidas por la CRA, en los siguientes términos:

“La modalidad o forma de remuneración del contrato a que hace referencia esta licitación no implica afectación presupuestal ni erogación alguna por parte del Distrito Capital, ni por la UAESP, por cuanto el pago se efectuará exclusivamente con cargo al recaudo que por concepto de las tarifas del servicio público de aseo que paguen los usuarios. Para estos propósitos, cada proponente deberá tener en cuenta que **la tarifa se establece con estricta sujeción a la metodología y fórmulas tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA en la Resolución CRA 720 de 2015** y las que la modifiquen, adicionen o sustituyan”⁵ (énfasis agregado).

² Acuerdo Distrital No. 001 de 2012.

³ El numeral 32 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 define al PGIRS como el “instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS”.

⁴ Licitación Pública UAESP no. 02 de 2017, “Documento de condiciones generales de participación concesión áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C.”, octubre de 2017 (Anexo 1)

⁵ *Ibíd.*, página 3.

5. En idéntico sentido, el Anexo No. 3 de los Pliegos de Condiciones denominado Reglamento Técnico Operativo del contrato advirtió que la **actividad de barrido y limpieza de vías debe adelantarse en armonía con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de Bogotá**, el cual define sus frecuencias según los polígonos y la malla vial de la ciudad, tal y como lo disponga el distrito. En cualquier caso, añadió, el concesionario deberá “ceñirse” a las rutas de barrido y limpieza autorizadas en dicho Plan, así:

“Barrido y Limpieza. Alcance: Comprende el barrido y limpieza de todas las vías vehiculares y peatonales pavimentadas, ciclo-rutas, puentes peatonales y vehiculares, gloriets, rotondas, orejas, senderos peatonales y mixtos, separadores centrales y laterales de vías vehiculares, andenes, bajos o interiores de puentes, alamedas, parques públicos en sus diferentes modalidades, plazas, plazoletas y zonas duras pavimentadas de los parques públicos de cada una de las áreas de prestación del servicio, **armonizándose con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.**

[...] 3.2. Frecuencias. Las frecuencias establecidas del servicio de barrido y limpieza deberán garantizar el concepto de área limpia en la totalidad de la zona atendida. En todo caso, podrán ser ajustadas a causa de una expansión del perímetro urbano del Distrito Capital, producto del crecimiento de la ciudad o pavimentación de vías nuevas.

Las frecuencias mínimas de barrido y limpieza se sujetarán a lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, **el cual definió frecuencias según los polígonos determinados y la malla vial de la Ciudad.**

[...] 3.4. Establecimiento de macrorrutas y microrrutas para el barrido y limpieza de vías y áreas públicas [...] Tales rutas deberán ser informadas a los usuarios y cumplidas cabalmente por las personas concesionarias del servicio. **En todo caso, el concesionario deberá ceñirse a lo dispuesto en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS”⁶** (énfasis agregado).

6. El anexo No. 5 de los Pliegos de Condiciones denominado Reglamento Comercial y Financiero del contrato de concesión estableció, por su parte, que el cobro del servicio de aseo a los suscriptores debe efectuarse “siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad vigente”, en los siguientes términos:

“2.2. Facturación del Servicio Público de Aseo [...] Las responsabilidades frente a la facturación comprenden entre otras: **Liquidar y facturar el monto a pagar por el servicio público de aseo por componentes**, de acuerdo con las tarifas emitidas en su calidad de Entidad Tarifaria Local para su Área de Servicio Exclusivo, siendo ésta

⁶ Anexo 2.

su Área de Prestación de Servicio – APS, **siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad vigente [...]**” (énfasis agregado)⁷.

7. El Distrito también aclaró en la etapa precontractual que el servicio de barrido y limpieza debía cobrarse según las fórmulas expedidas por la CRA. Así lo demuestra el acta de preguntas y respuestas al pliego de condiciones, documento que integra el contrato de concesión⁸. Por ejemplo, ante diversos cuestionamientos elevados por la empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., el Distrito manifestó que:

“[L]a tarifa que se cobra a los usuarios es la establecida en el marco tarifario expedido por la CRA. **La tarifa no se determina en virtud del contrato que se llegare a celebrar, toda vez que la misma es establecida teniendo en cuenta metodología tarifaria vigente [...]**”.

“**La tarifa del esquema se basa en las fórmulas tarifarias establecidas por la CRA o por las que las modifiquen o deroguen.** En este sentido, los concesionarios deberán aplicar las normas vigentes. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 76 de la Res CRA 720 de 2015, modificado por el artículo 1 de la Resolución CRA 751 de 2016 [...]” (negrilla fuera del texto original).

En sentido similar, el Distrito precisó lo siguiente frente a las observaciones sobre el pliego de condiciones formuladas por la empresa SER AMBIENTAL S.A.:

“Cada proponente deberá realizar sus propios cálculos de tarifas teniendo en cuenta las fórmulas tarifarias establecidas en la Resolución CRA 720 de 2015, **la línea base del PGIRS** y sus propias proyecciones de los parámetros que determinan la demanda” (énfasis agregado).

A su turno, la firma Brigard & Urrutia solicitó precisar si los futuros concesionarios podían cobrar a los usuarios kilómetros de barrido adicionales a los previstos en el PGIRS, frente a lo cual el distrito le indicó, literalmente, que “**Para estos casos se realizará la actualización del PGIRS**”, es decir, le reiteró que los incrementos de longitudes por barrer debían constar o ser autorizados en el plan de gestión de residuos adoptado por la Alcaldía.

Finalmente, la empresa Limpieza Metropolitana (LIME) preguntó sobre el número de kilómetros que debía atender cada operador en el componente de barrido, teniendo en cuenta que el proyecto de pliego de condiciones no ofrecía un dato exacto al respecto⁹. La

⁷ Acto administrativo expedido mediante Resolución UAESP No. 27 de 2018. Anexo 3.

⁸ De esta forma lo reconoce el Consejo de Estado. Ver, por ejemplo, sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, del 16 de septiembre 2013. Radicación: 25000-23-26-000-2003-00113-01(30571). Actor: Consorcio Condival E.J.M. Demandado: instituto distrital para la recreación y el deporte.

⁹ Según dicha empresa “En el proyecto de pliego se contemplan las actividades de barrido y limpieza en algunas áreas y vías públicas, pero en el mismo no se cuenta con una definición precisa- ni de unos elementos para llegar a una

Alcaldía Distrital, por conducto de la UAESP, respondió a este interrogante de la siguiente manera:

“La información de número de kilómetros a barrer en Bogotá están definidos en el PGIRS, así mismo se realizará la inclusión en el PGIRS de las frecuencias necesarias” (sic)¹⁰ (énfasis nuestro).

8. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito (UAESP) mediante la Resolución No. 02 del día 3 de enero de 2018 la UAESP adjudicó la licitación pública No. UAESP-LP-02-2017 y le confió a Promoambiental la prestación el servicio de aseo en la ASE No. 1 de Bogotá¹¹, celebrando con la misma el contrato de concesión No. 283 de 2018¹².
9. Al suscribir dicho contrato, Promoambiental aceptó libre y voluntariamente asumir “cada una de las exigencias establecidas en el pliego de condiciones y todos sus anexos” (Literal g de las consideraciones) y se obligó a prestar el servicio de aseo de conformidad con las cláusulas contractuales, sus normas complementarias y aquellas de orden público que rigen el aspecto tarifario.
10. El contrato de concesión establece que los citados Reglamentos Técnico y Operativo, y Comercial y Financiero integran su contenido obligatorio (adoptados por la UAESP mediante las Resoluciones No. 26 y 27 de 2018)¹³.
11. Algunas obligaciones contractuales de Promoambiental relevantes en el presente caso son:
 - i. El deber de “acatar los requerimientos de la interventoría y de la UAESP que conlleven al mejoramiento continuo de la calidad del servicio (cláusula 4ª, numeral 2º, y cláusula 17) y “dar cumplimiento a los requerimientos exigidos por el interventor [...]” (cláusula 4ª, numeral 6.a, *Ibíd.*).
 - ii. El deber de respetar el Reglamento Comercial y Financiero de la concesión en lo atinente a las tarifas y la remuneración del servicio de aseo en el componente de barrido (cláusula 4ª, numeral 6.a, *Ibíd.*). Según este instrumento, la remuneración de Promoambiental se realiza con base en los ingresos obtenidos por medio de la tarifa que pagan los usuarios, luego de aplicar las metodologías tarifarias adoptadas por la CRA. En tal sentido, el parágrafo primero de la cláusula décima del contrato establece:

definición- de kilometraje y frecuencia de PGIRS de la ciudad, por lo cual se requiere claridad desde el mismo pliego de condiciones respecto de la viabilidad de su inclusión vía tarifa”.

¹⁰ Anexo 4.

¹¹ Área está compuesta por las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal, Usme y Sumapaz.

¹² Anexo 5.

¹³ Cláusulas 3ª, numeral 3º, 7ª y 38 del contrato 283 de 2018.

“Metodología para el establecimiento de las tarifas: EL CONCESIONARIO debe sujetarse a los regímenes de regulación tarifaria y a la metodología para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y las demás disposiciones contenidas en las Resoluciones CRA Nos. 720 de 2015¹⁴, 751, 779 y 783 de 2016 y demás normas que las modifiquen, adicionen o deroguen [...]”.

- iii. El deber de obrar como entidad tarifaria local o como la persona jurídica con facultad para definir las tarifas a cobrar en su ASE, según lo dispone el artículo 1° de la Resolución CRA 271 de 2003.
- iv. El deber de aplicar la metodología para el cálculo de la tarifa del servicio de aseo fijada por la CRA (cláusula 10ª, parágrafo 1º y cláusula 33 del contrato)¹⁵.

12. Así las cosas, la tarifa del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza en Bogotá se determina con base en la regulación vigente que incluye el Decreto 1077 de 2015¹⁶ (artículo 2.3.2.2.1. y siguientes); la Resolución 720 de 2015, compilada por la 943 de 2021 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)¹⁷; y el Decreto Distrital 345 de 2020 *“Por el cual se adopta la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS- del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*.

13. Tales normas establecen que el costo del servicio de barrido se fija teniendo en cuenta, entre otras variables, la longitud en kilómetros de las vías y áreas públicas incluidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) que adopta el Distrito.

14. En efecto, el Decreto 1077 de 2015 dispone que el servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza deberá desarrollarse “cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito”; establece que el número de kilómetros por barrer estará vinculado con las frecuencias de barrido y advierte que el incremento de tales frecuencias (y, por ende, de los kilómetros atendidos) deberá contar con el aval previo del ente territorial, así:

“Artículo 2.3.2.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realice las actividades de recolección y transporte.

La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y **cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo**

¹⁴ Compilada por la Resolución CRA 943 de 2021.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

¹⁷ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y se derogan unas disposiciones”.

municipio o distrito. La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido [...]”.

“Artículo 2.3.2.2.4.53. Frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La frecuencia mínima de barrido y limpieza del área de prestación a cargo del prestador será de dos (2) veces por semana para municipios y/o distritos de primera categoría o especiales, y de una (1) vez por semana para las demás categorías establecidas en la ley. **El establecimiento de mayores frecuencias definidas en el PGIRS para la totalidad del área urbana del municipio y/o distrito o partes específicas de la misma, deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador y su costo será reconocido vía tarifa.**

Parágrafo. El prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos deberá garantizar la frecuencia mínima de barrido y limpieza, o la que determine el PGIRS en toda el área de prestación a su cargo” (énfasis agregado).

15. A su turno, la Resolución CRA No. 720 de 2015 (artículo 21), compilada por la Resolución CRA 943 de 2021, establece que el costo del servicio de barrido se calcula teniendo en cuenta la longitud de las vías y áreas barridas definidas por el distrito o el municipio en el PGIRS. Adicionalmente, dispone que cualquier incremento en el número de kilómetros atendidos por los operadores deberá ser autorizado por la entidad territorial luego de modificar el correspondiente PGIRS, en los siguientes términos:

“Artículo 5.3.2.2.4.1. *Costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor (CBLs)*. El Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas mensual dentro del perímetro urbano por suscriptor será:

$$CBLs = \frac{\sum_{j=1}^m (CBL_j * LBL_j)}{N}$$

Donde:

CBLs: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).

CBLj: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas, que será como máximo de \$28.985 por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora j (pesos de diciembre de 2014/kilómetro).

LBLj: Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j, en su APS, según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS y el Programa para la Prestación del servicio y corresponde al promedio de los últimos seis (6) meses (kilómetros/mes), de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.1.4. de la presente resolución.

N: Promedio de los últimos seis (6) meses del número de suscriptores totales en el municipio y/o distrito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.1.4. de la presente resolución.

j: Número de personas prestadoras de la actividad de barrido y limpieza en un mismo perímetro urbano donde $j = \{1, 2, 3, 4, \dots, m\}$.

Parágrafo 1. La longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j debe corresponder a los definidos en el Programa para la Prestación del Servicio de aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) (...)

Parágrafo 2. Las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales, multiplicando el área (m²) total a barrer por 0,002 km/m².

Parágrafo 3. El aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado al prestador por parte del municipio y/o distrito, siempre y cuando haya modificado el PGIRS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya [...]” (énfasis agregado).

A su vez, el numeral 6.2.1. del Documento de trabajo de la Resolución CRA 720 de 2015 (parte integral de la misma) expresa que “El prestador, en su Programa para la Prestación del Servicio, **debe consignar la información de frecuencias, horarios y longitudes de acuerdo con lo determinado en el PGIRS**”.

16. Finalmente, el Decreto Distrital 345 de 2020 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá adopta la actualización del PGIRS vigente y especifica en el “documento técnico de soporte” el programa de barrido y limpieza y los kilómetros que deberán atender los concesionarios como Promoambiental en el Área de Servicio Exclusivo que les fue adjudicada:

“Artículo 1°.- Objeto: Adóptese la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS- del Distrito Capital, para un horizonte de doce (12) años [...]

[...] Parágrafo 1. La actualización del PGIRS está contenida en el Documento Técnico de Soporte anexo que hace parte integral del presente Decreto”

Artículo 4.- Programas y proyectos del PGIRS. La estrategia y objetivo planteados en el presente Decreto se concretarán a partir de los siguientes programas y proyectos:

[...] 3.- Programa de Barrido, Limpieza de vías y áreas públicas

[...] 1.- Barrido y limpieza ajustados a las dinámicas territoriales.

Documento técnico de Soporte. Númeral 2.1.4. “Aspecto Barrido de Vías de Áreas Públicas, que **contiene los kilómetros de barrido a ser atendidos por cada uno de los concesionarios prestadores del servicio público de aseo en sus respectivas Areas de Servicio Exclusivo**” (énfasis agregado).

17. Los decretos y las resoluciones recién mencionadas son de orden público o de obligatorio cumplimiento. Limitan el número de frecuencias y kilómetros de barrido en la ciudad y, por lo tanto, limitan las actividades que luego podrán cobrarse a los suscriptores.
18. De tal forma lo confirmó en varias la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) del Distrito. Esta entidad le reiteró a todos los concesionarios que deben calcular la tarifa de aseo con base, entre otras, en la Resolución CRA 720 de 2015 ya mencionada, y según las longitudes de vías y áreas que tales normas indican, así:

“El cálculo tarifario de cada uno de los concesionarios de las ASE, debe ser realizado de conformidad con la normatividad vigente, es decir, la Resolución CRA 943 de 2021, compilatoria de la Resolución CRA 720 de 2015”¹⁸.

Así mismo, para esta institución: “es evidente que los Concesionarios se obligaron contractualmente a la aplicación de la metodología tarifaria establecida en las Resoluciones CRA 720 de 2015, 751, 779 y 783 de 2016, y también a la aplicación del descuento contractual (DCM) sobre los costos techo definidos para la remuneración de las actividades de Recolección y Transporte - CRT y Barrido y Limpieza por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora – CBLj”

[...] teniendo en cuenta los aspectos contenidos en los Documentos de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017, los contratos de concesión suscritos como resultado de la adjudicación de la citada Licitación y los pronunciamientos realizados por la UAESP y por la SSPD conforme lo relacionado previamente, **es evidente que los Concesionarios se obligaron contractualmente a la aplicación de la metodología tarifaria establecida en las Resoluciones CRA 720 de 2015, 751, 779 y 783 de 2016, y también a la aplicación del descuento contractual (DCM) sobre los costos techo definidos para la remuneración de las actividades de Recolección y Transporte - CRT y Barrido y Limpieza por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora – CBLj, a través del porcentaje ofertado por cada concesionario para el Área de Servicio Exclusivo correspondiente como resultado de la adjudicación de la licitación**”¹⁹ (énfasis nuestro).

19. La misma UAESP le viene recordando periódicamente a los concesionarios el número de kilómetros autorizados para barrer en cada Área de Servicio Exclusivo (ASE) de la ciudad.

¹⁸ UAESP oficio 20226000107391 del 18 de mayo de 2022. Anexo 6, folio 2.

¹⁹ UAESP oficio No. 20222000036071 del 23 de febrero de 2022, suscrito por Luz Amanda Camacho Sánchez en su calidad de directora general de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá. Anexo 7, folios 3 y 6.

Por ejemplo, mediante oficio del 15 de marzo de 2022²⁰ les indicó que “de acuerdo con lo determinado por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS vigente, adoptado bajo el Decreto 345 de 2020” las longitudes de barrido que pueden atender (y luego cobrar a los usuarios) son las siguientes:

Mes	ASE 1	ASE 2	ASE 3	ASE 4	ASE 5
Noviembre 2021	134.062,36	136.646,44	62.488,08	47.691,62	39.025,69
Diciembre 2021	137.964,14	141.452,64	64.400,13	49.406,10	40.414,06
Enero 2022	137.595,84	138.477,49	63.278,98	48.471,58	39.797,51
Febrero 2022	124.871,78	126.712,63	57.731,66	44.240,88	36.254,90

20. Por otro lado, la Alcaldía y los concesionarios acordaron que la remuneración de estos últimos sería cubierta únicamente con los dineros recaudados vía tarifa en el ASE correspondiente, luego de aplicarle los descuentos que ofertaron durante la licitación (cláusula 10ª del contrato 283 de 2018). El Reglamento comercial de la concesión establece al respecto lo siguiente:

“La remuneración al concesionario corresponderá al Recaudo Base de Remuneración (RBR), el cual incluye todas las actividades del servicio, así como el descuento a los costos techo de las actividades de Recolección y Transporte y de Barrido y Limpieza prestadas por el concesionario establecidos en la Resolución CRA 720 de 2015 a través del porcentaje ofertado para el Área de Servicio Exclusivo correspondiente (Porcentaje de Descuento sobre Costo Máximo Tarifario (DCM), otorgado al suscriptor) resultante de la adjudicación de la presente licitación [...]”²¹.

21. Por último, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) ordenó brindarle subsidios a las “personas de menores ingresos” (artículo 3.7) y dispuso que los mismos serían financiados con las contribuciones o los aportes solidarios que realicen los estratos con mayor capacidad económica y, adicionalmente, con el presupuesto de cada entidad territorial²².

22. No obstante, cuando el monto de los aportes solidarios recaudados entre los suscriptores no sea suficiente para sufragar el valor total de los subsidios otorgados a los usuarios de los

²⁰ UAESP oficio No. 20222000054041. Anexo 8.

²¹ Anexo 3, folio 28.

²² Los porcentajes de subsidios y contribuciones que se aplican en el servicio de aseo se encuentran definidos actualmente en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, del siguiente tenor: “Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3. Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2 de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%)”.

estratos 1, 2 y 3, el Distrito cubre esta diferencia con recursos del presupuesto público. (Ley 142 de 1994, Art. 89, 99 y 99,8, Decreto 1077 de 2015, Art. 2.3.4.1.2.11, 2.3.4.2.2. y 2.3.2.2.5.113, Decreto 565 de 1996).

23. La empresa prestadora del servicio de aseo Promoambiental celebró un contrato de transferencia de recursos con la Alcaldía Mayor de Bogotá el 10 de agosto de 2018²³, en virtud del cual esta última se obliga a entregarle una suma equivalente a la diferencia que se verifique entre los subsidios y las contribuciones recaudadas, con cargo al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos creado mediante el Acuerdo 031 de 2001 del Concejo de Bogotá.

B) Promoambiental cobra a los usuarios/suscriptores de su Área de Servicio Exclusivo kilómetros de barrido NO autorizados por el PGIRS distrital

24. La empresa Promoambiental inaplica las normas de orden público que regulan la tarifa del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza, dado que desde el año 2018 cobra a cerca de 740 mil suscriptores kilómetros de barrido no autorizados por el Distrito en sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).
25. Para la muestra, Promoambiental manifestó en su informe de “*Rendición de Cuentas 2021*” que durante ese año barrió, supuestamente, un promedio de 276.802,24 kilómetros mensuales en las siete localidades de Bogotá que integran su Área de Servicio Exclusivo (ASE)²⁴.
26. Sin embargo, durante el año 2021 el promedio mensual de kilómetros autorizados por el PGIRS Distrital para atender en la misma zona fue de tan sólo 146.870; tal y como lo denunció el Consorcio Proyección Capital en su calidad de interventor de la concesión²⁵.
27. La misma irregularidad se verificó durante el año 2018, cuando comenzó la ejecución del contrato en cuestión: mientras la Alcaldía de Bogotá autorizó barrer un máximo de 77.990 kilómetros mensuales en la ASE No. 1, Promoambiental reportó y cobró a los usuarios un promedio mensual de 112.368 kilómetros²⁶.

²³ De acuerdo con lo establecido por el Decreto Distrital 429 de 2018. Estas obligaciones de transferencia de dineros públicos por concepto de compensaciones constan actualmente en el contrato No. 900 del 9 de febrero de 2022 suscrito entre la Alcaldía Distrital y Promoambiental.

²⁴ Informe disponible en el siguiente vínculo: https://www.promoambientaldistrito.com/web/Normatividad/Presentacion_Audiencia_Urbana_2021_final.pdf.

Anexo 9, folio 18.

²⁵ Informe presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 21 de junio de 2022. Anexo 10, folio 6.

²⁶ *Ibid.*, folios 5 y 6.

28. En 2019 el Distrito modificó el PGIRS y amplió la longitud de las vías por barrer en el ASE No. 1 a un total de 178.879 kilómetros mensuales. Este límite estuvo vigente también durante el año 2020. No obstante, Promoambiental registró y facturó a los bogotanos un promedio de 270.540 kilómetros de vías y áreas barridas²⁷.

29. Para el año 2022, entre los meses de enero y abril, la Alcaldía autorizó barrer en promedio 133.843 kilómetros de vías y áreas públicas en las siete localidades donde opera Promoambiental. Empero, la accionada facturó un promedio de 270,165 kilómetros, que representan un exceso aproximado de 140 mil kilómetros, los cuales aumentan indebidamente el valor de la factura de aseo que pagan los suscriptores²⁸.

30. La lista completa con los excesos de kilómetros supuestamente barridos por Promoambiental fue presentada por la interventoría de la concesión ante el Tribunal de Cundinamarca mediante oficio del 21 de junio de 2022. En sus palabras indicó:

“El Consorcio Proyección Capital en cumplimiento de sus actividades de seguimiento y control sobre los contratos de concesión y específicamente del Contrato de Concesión N°283 de 2018, identificó que **PROAMBIENTAL DISTRITO S.A.S E.S.P. ha venido reportando en los informes mensualmente en el componente de Barrido y Limpieza, un número de kilómetros ejecutados que sobrepasa la referencia de la línea base del PGIRS**”²⁹ (énfasis nuestro).

Con la siguiente tabla precisó, mes por mes, la cantidad de kilómetros que Promoambiental incorporó en el valor del servicio de aseo sin justificación:

Año	Mes	Kilómetros de barrido reportados por el Concesionario	Kilómetros de referencia PGIRS	Diferencia Kilómetros	Observación
2018	feb	63.738	77.990	-14.252	Kilómetros de barrido reportados por debajo de referencia PGIRS. Se debe tener presente que el Contrato inició el 12 de febrero de 2018
2018	mar	121.430	77.990	43.440	Kilómetros de barrido reportados superan el valor techo definido en el PGIRS
2018	abr	117.236	77.990	39.246	
2018	may	121.430	77.990	43.440	
2018	jun	125.636	77.990	47.646	
2018	jul	129.057	77.990	51.067	
2018	ago	134.882	77.990	56.892	

²⁷ *Ibíd.*, folio 6.

²⁸ Estas cifras fueron reportadas directamente por la empresa Promoambiental ante los órganos de control y, en particular, ante la interventoría del contrato de concesión No. 283 de 2018 a cargo del Consorcio Proyección Capital, el 21 de junio de 2022. Anexo 10, folio 6.

²⁹ Anexo 10, folio 5.

2018	sep	130.140	77.990	52.150	
2018	oct	139.007	77.990	61.017	
2018	nov	133.990	77.990	56.000	
2018	dic	139.511	77.990	61.521	
2019	ene	144.739	77.990	66.749	
2019	feb	129.465	77.990	51.475	Kilómetros de barrido reportados por debajo de referencia PGIRS
2019	mar	141.556	178.879	-37.323	
2019	abr	139.649	178.879	-39.229	
2019	may	160.080	178.879	-18.798	
2019	jun	164.788	178.879	-14.090	
2019	jul	172.688	178.879	-6.191	
2019	ago	172.677	178.879	-6.201	
2019	sep	165.051	178.879	-13.828	
2019	oct	172.902	178.879	-5.977	
2019	nov	166.631	178.879	-12.247	
2019	dic	170.482	178.879	-8.396	
2020	ene	172.483	178.879	-6.395	Kilómetros de barrido reportados superan la referencia PGIRS
2020	feb	264.960	178.879	86.081	
2020	mar	281.808	178.879	102.930	
2020	abr	275.734	178.879	96.855	
2020	may	281.978	178.879	103.099	
2020	jun	275.720	178.879	96.841	
2020	jul	285.658	178.879	106.780	
2020	ago	283.347	178.879	104.469	
2020	sep	277.201	178.879	98.322	
2020	oct	286.924	178.879	108.046	
2020	nov	273.672	178.879	94.793	
2020	dic	286.967	178.879	108.088	
2021	ene	284.311	178.879	105.433	
2021	feb	258.081	178.879	79.203	
2021	mar	286.736	178.879	107.857	
2021	abr	272.672	136.254	136.418	
2021	may	278.874	136.254	142.620	
2021	jun	273.438	136.254	137.184	
2021	jul	282.938	136.254	146.684	
2021	ago	278.548	136.254	142.293	
2021	sep	272.695	136.254	136.441	Kilómetros de barrido reportados superan la referencia PGIRS
2021	oct	278.797	136.254	142.542	
2021	nov	272.348	134.062	138.286	
2021	dic	282.188	137.964	144.224	
2022	ene	278.557	137.596	140.961	
2022	feb	246.481	124.872	121.610	
2022	mar	282.505	138.773	143.732	
2022	abr	273.117	134.132	138.985	

a 1 Kilómetros de barrido reportados por PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P comparados con los kilómetros de referencia PGIRS

31. El mismo 21 de junio de 2022 la interventoría informó que nunca ha recibido respuesta satisfactoria a los más de ochenta (80) requerimientos que le ha enviado a Promoambiental desde el año 2019 para exigirle que ajuste su comportamiento a las normas tarifarias:

“Debe tenerse en cuenta que no obstante haber recibido respuesta por parte de PROMOAMBIENTAL DISTRITAL S.A.S E.S.P. sobre los oficios antes enlistados, en

ninguna de ellas se han justificado las circunstancias que han llevado a que existan mayores cantidades de kilómetros de barrido y limpieza”³⁰.

32. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito (UAESP) también ha denunciado en múltiples oportunidades estos excesos de kilómetros supuestamente atendidos por Promoambiental, los cuales luego incorpora en los costos que les cobra a los usuarios. Por ejemplo:

- i) El 10 de noviembre de 2020 le informó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la inadecuada aplicación de la metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 720 de 2015 y sus demás modificaciones³¹.
- ii) El 23 de noviembre de 2020 manifestó que la operación de Promoambiental superó las longitudes de barrido previstas en el PGIRS de la época, en concreto, durante los meses de julio a diciembre de 2019 y de febrero a mayo de 2020. Así mismo, señaló que **“el Distrito a través de la UAESP no ha solicitado al Concesionario Promoambiental Distrito el aumento de frecuencias de barrido como tampoco la aplicación de factores del 1,96 o de 1.8 que conlleven al aumento de los kilómetros de barrido manual y mecánico de las vías públicas que conforman el Área de Servicio Exclusivo del ASE1”**³².
- iii) El 18 de febrero de 2021 le solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la realización de control tarifario sobre la accionada teniendo en cuenta sus reportes de kilómetros barridos que sobrepasan lo dispuesto en el PGIRS distrital³³. La anterior solicitud fue reiterada mediante oficio del 8 de diciembre de 2021³⁴.
- iv) El 14 de enero de 2022 recordó que las concesionarias no pueden modificar unilateralmente la cantidad de kilómetros de barrido en la ciudad³⁵:

“De conformidad al artículo 2.3.2.2.4.51 del Decreto 1077 de 2015, el artículo 4 y el parágrafo 1 y 3 del artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015, no es posible que los prestadores del servicio modifiquen de forma unilateral la longitud de vías y áreas barridas definidas en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo, el cual tiene que estar acorde con lo establecido en el respectivo PGIRS.

En ese sentido, la longitud de barrido, es decir, los kilómetros efectivamente a barrer, así como las frecuencias, deberán estar acorde a lo señalado en el programa para la prestación del servicio público de aseo y el PGIRS, sin que

³⁰ Anexo 10, folio 24.

³¹ Oficio 20202000173511. Anexo 11.

³² Oficio 20202000180341. Anexo 12.

³³ Oficio 20212000029361. Anexo 13.

³⁴ Oficio 20212000245031. Anexo 14.

³⁵ Oficio 20222000006061. Anexo 15.

pueda ser determinado o modificado de forma unilateral por el prestador del servicio y deberá a su vez atender lo señalado en la metodología tarifaria que le aplique al prestador, y a lo establecido en los contratos de concesión suscritos con la UAESP y sus anexos [...]

[...] únicamente podrán ser objeto de la actividad de barrido los kilómetros autorizados en el PGIRS vigente para la ciudad de Bogotá, sin que la longitud de ellos pueda variar por concepto unilateral de los prestadores del servicio de aseo” (énfasis agregado).

33. Por su parte, el 20 de diciembre de 2020 la Superintendencia accionada reportó, entre otros aspectos, que no existía correspondencia entre el PGIRS vigente en Bogotá y el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo (PPSA) de Promoambiental, pues el operador sobrepasaba con creces el número máximo de kilómetros lineales autorizados para el barrido y la limpieza de vías por la entidad territorial, así³⁶:

A continuación, se realiza una comparación entre el PGIRS del municipio y el PPSA del prestador:

Tabla 54. Comparación PGIRS y PPSA

COMPONENTE	PGIRS	PPSA	OBSERVACIÓN
Barrido y limpieza de vías y áreas públicas			
Longitud de vías y áreas públicas	7.994,62 Km lineales urbanos para el ASE 1	Para junio 2020 se indican 76.828,65 km cuneta de vías y áreas públicas	Existe diferencias entre los kilómetros reportados en el PGIRS y aquellos expresados en el PPSA
Área de parques y zonas públicas	2.007.327,6 m ² para el ASE 1	99.445.666,65 m ²	Existe diferencias entre los metros cuadrados reportados en el PGIRS y aquellos expresados en el PPSA
Acuerdo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas	Si	No El prestador indica NA en su PPSA	La información no coincide con el PGIRS

Este informe confirma el comportamiento irregular de Promoambiental desde esta época:

“Según la anterior tabla, se presentan inconsistencias entre el PGIRS y el PPSA en la información referente a frecuencias de recolección, puntos críticos, longitud de vías y áreas públicas para barrido, área de parques y zonas públicas para barrido, acuerdo de barrido, catastro de áreas públicas urbanas objeto de corte de césped, catastro de árboles e inventario de puentes peatonales y áreas públicas objeto de

³⁶ “Evaluación Integral de Prestadores Promoambiental Distrito SAS ESP”, anexo 16, folio 95.

lavado, acuerdo de lavado. Teniendo en cuenta lo anterior, el prestador debe **ajustar el PPSA con lo indicado en el PGIRS del municipio, pues se recuerda que solo se puede trasladar a tarifa lo que efectivamente contenga el PGIRS y lo que se ejecute efectivamente**³⁷ (énfasis agregado).

34. El 31 de marzo de 2022 la directora técnica de gestión de aseo *ad hoc* de la Superintendencia confirmó tener conocimiento del comportamiento ilegal de Promoambiental, por cuanto afirmó que³⁸:

“[...] ha venido realizando lo controles tarifarios respectivos desde el año 2018, dentro de los cuales **esta SSPD ha evidenciado que PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P., ha presentado [c]obros no autorizados en varios de los costos calculados en la tarifa y es el responsable de realizar las devoluciones identificadas de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable para el caso**” (sic) (énfasis agregado).

35. El 17 de junio de 2022 la Superintendencia accionada reconoció (en el marco de un trámite judicial ante este Tribunal) que todas las concesionarias del servicio de aseo en Bogotá, incluyendo Promoambiental, deben respetar el número máximo de kilómetros de vías y áreas públicas por barrer que fija el PGIRS Distrital y que luego pueden cobrarse a los usuarios. Según el órgano de control:

“Es cierto, que [el] Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del respectivo distrito, establece las **cantidades máximas de kilómetros y frecuencias de la actividad de barrido que pueden ejecutar** los prestadores del servicio público de aseo **para efectos de tarifas y posterior cobro** a los usuarios beneficiados por el servicio”³⁹.

36. El 15 de junio de 2022 la misma Promoambiental reconoció ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca que desconoce los límites de kilómetros de barrido que establece el PGIRS Distrital y, por lo tanto, que desconoce las normas de orden público que regulan los costos y las tarifas del servicio de aseo⁴⁰.

En su opinión, “cada prestador con su propia información operativa” calcula “la longitud en kilómetros de las vías y áreas públicas que fueron objeto de barrido” y “que llevan a la tarifa”. De este modo, le negó carácter vinculante a las normas que determinan las cantidades de kilómetros de pueden incorporar en la fórmula tarifaria:

³⁷ Anexo 16, folio 99.

³⁸ Anexo 17, folio 7.

³⁹ Anexo 18, folio 5. Oficio presentado por el apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el expediente 250002341000202200521-00.

⁴⁰ Memorial suscrito por el apoderado de Promoambiental ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expediente 250002341000202200521-00. Anexo 19, folios 33, 35 y 38.

“Ninguna disposición legal, reglamentaria o regulatoria señala que el PGIRS deba señalar kilómetros de vías y áreas públicas barridas”, y,

[...] Si bien es cierto que efectivamente se presenta una variación en los kilómetros de barrido, no se trata de una situación irregular, teniendo en cuenta que las únicas entidades competentes para determinar si es o no irregular es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

Más adelante añadió: [...] la empresa se ha dedicado a la atención del servicio de limpieza y barrido de las áreas que se encuentran dentro de su ASE1 y que se incluyen dentro de la cartografía del **Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos,** que como ya se mencionó no habla de un límite de kilómetros (sic).

[...] Finalmente reiteramos que **la variación en los kilómetros dentro de la actividad de limpieza y barrido de vías y áreas públicas, no es una situación irregular, por el contrario, hace parte del dinamismo de la ciudad,** en cuanto a su infraestructura vial, a la urbanización, a los cierres temporales de vías, entre otros, impidiendo o imposibilitando un dato estático en los kilómetros que se relacionan en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, para que este pueda considerarse ajustado a las necesidades reales del servicio” (énfasis fuera del texto original).

37. En conclusión, Promoambiental actúa de mala fe, pues conoce las normas que restringen las cantidades de kilómetros que puede barrer en la ciudad, los órganos de control le han solicitado en múltiples ocasiones respetar tales mandatos y, sin embargo, sistemáticamente reporta kilómetros de barrido por encima del límite fijado en el PGIRS distrital, con lo cual, incrementa arbitrariamente el valor de la factura del servicio de aseo que pagan los suscriptores.

C) Violaciones a los derechos colectivos imputables a Promoambiental

C.1. Derecho de los usuarios a pagar un precio justo por el servicio de aseo

38. Los excesos en kilómetros supuestamente barridos que registra Promoambiental incrementan de forma arbitraria el valor de la factura mensual de aseo que pagan sus suscriptores.
39. El 21 de junio de 2022 la interventoría de la concesión confirmó que los excesos en los kilómetros supuestamente atendidos por Promoambiental en el ASE No. 1 “tienen su

verdadera repercusión en el valor de la tarifa de la prestación del servicio de aseo de la ciudad de Bogotá”⁴¹.

40. El costo del servicio se determina teniendo en cuenta, entre otras variables, la “longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora”⁴². Teniendo en cuenta que en Bogotá operan cinco empresas concesionarias, esta cifra representa la sumatoria de kilómetros que fueron atendidos en toda la ciudad, con base en la cual se calcula el valor de la tarifa que paga cada uno de los usuarios.
41. El número máximo de kilómetros de vías y áreas públicas que pueden ser barridas en Bogotá de acuerdo con lo señalado en el PGIRS Distrital adoptado mediante el Decreto 345 de 2020 corresponde a 427.321, cifra que refleja la sumatoria de todos los kilómetros que pueden atenderse en cada área de servicio exclusivo:

Área de Servicio Exclusivo (Operador)	Kms. autorizados por el Distrito
1 PROMOAMBIENTAL	136.245
2 LIME	139.765
3 CIUDAD LIMPIA	62.480
4 BOGOTA LIMPIA	49.502
5 AREA LIMPIA	39.329
TOTAL	427.321

42. Con base en el número total de kilómetros por barrer fijado en el PGIRS (427.321), la tarifa correcta del servicio de aseo que deberían pagar cada uno de los usuarios corresponde a \$5.839,18 pesos de 2022 aproximadamente (Componente CBLS, Art. 21, Res. CRA 720 de 2015)⁴³.
43. No obstante, Promoambiental desconoce el PGIRS Distrital y reporta un exceso de kilómetros que luego emplea para calcular el costo por usuario del servicio de aseo, lo cual se puede evidenciar en la siguiente tabla:

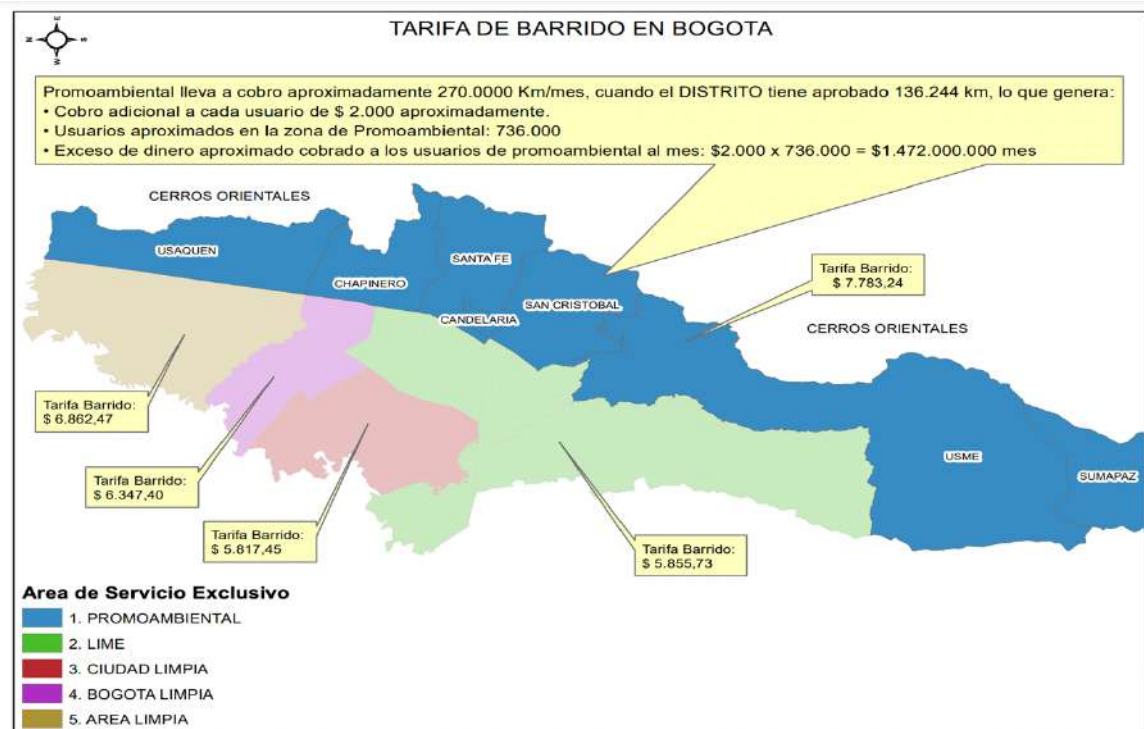
Área de Servicio Exclusivo (Operador)	Kms. autorizados por el Distrito
1 PROMOAMBIENTAL	278.137 (exceso de 141.892 km)
2 LIME	139.765
3 CIUDAD LIMPIA	62.480
4 BOGOTA LIMPIA	49.502
5 AREA LIMPIA	39.329
TOTAL	569.212

⁴¹ Anexo 10, folio 14.

⁴² Artículo 21 de la Resolución CRA No. 720 de 2015, compilada por la Resolución CRA 943 de 2021 (artículo 5.3.2.2.4.1. sobre “costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor (CBLS)”.

⁴³ Anexo 20.

44. A la luz del número total de kilómetros atendidos que registra arbitrariamente Promoambiental (278.137), la tarifa del servicio de aseo aumenta en \$ 1.944,06 pesos aproximadamente para cada usuario y, por lo tanto, pasa a ser de \$7.783,24 pesos, para los suscriptores del ASE No. 1⁴⁴, como lo ilustra la siguiente gráfica:



45. El cobro injustificado de estos \$ 1,944.06 pesos mensuales a los 736.000 suscriptores de Promoambiental, supone aproximadamente \$1.430.828.160 de pesos que esta empresa recauda, cada mes, sin fundamento legal⁴⁵.
46. Esta diferencia mensual entre lo que puede cobrar Promoambiental a los suscriptores del ASE 1 según el PGIRS y aquello que efectivamente les cobra, asciende a \$ 17.169.937.920 por año y alcanza la suma aproximada de \$ 51,509,813,800 facturados en exceso desde el año 2019, es decir, a más de 50 mil millones de pesos cobrados a los usuarios de las localidades que conforman el área de prestación de servicio atendida por Promoambiental (Usaquén, Chapinero, Santafé, Candelaria, San Cristóbal, Usme y Sumapaz) en abierta contradicción con el marco jurídico tarifario.
47. La proyección de este desfaldo para los cuatro años restantes del contrato de concesión corresponde a cerca de 70 mil millones de pesos. Por consiguiente, si Promoambiental no ajusta inmediatamente su comportamiento a las normas de orden público mencionadas,

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

para el año 2026 les cobrará a sus suscriptores un exceso aproximado de 118 mil millones de pesos.

C.2. Derecho al patrimonio público

48. El cobro de mayores valores en la factura del servicio de aseo, que adelanta Promoambiental, conduce automáticamente al cobro de sumas indebidas por concepto de subsidios y contribuciones para las personas con menores ingresos económicos de Bogotá.
49. Por mandato legal los usuarios considerados contribuyentes (de los estratos 5 y 6 o los clasificados como Grandes Generadores y Pequeños Productores comerciales e industriales) efectúan aportes solidarios para compensar el valor del servicio de aseo a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, la diferencia, o el déficit, entre el monto de las contribuciones recaudadas y los subsidios otorgados se financia con dineros públicos, apropiados por el Distrito Capital en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos⁴⁶ (FSRI).

Lo anterior implica que, el monto de la tarifa es directamente proporcional al déficit, y en consecuencia, al monto de recursos públicos provenientes del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos que se requieren para cubrirlo, por lo que una tarifa como la cobrada por Promoambiental a sus usuarios (inflada artificialmente mediante la inclusión de kilómetros de barrido no autorizados por el PGIRS) agrava el déficit, y en consecuencia, implica que el Distrito Capital gira mayores recursos a la sociedad accionada a través del FSRI.

50. Entre marzo del 2018 y febrero del 2022 Promoambiental le ha cobrado al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Distrito un exceso aproximado de \$1,128,265,865.08 pesos del erario para financiar los subsidios del servicio de aseo a los usuarios de estratos 1, 2 y 3⁴⁷.
51. Adicionalmente, en dicho lapso Promoambiental le ha cobrado aproximadamente \$5,007,750,589.04 de pesos en exceso a los usuarios contribuyentes de los estratos 5 y 6 en su área de servicio exclusivo⁴⁸.
52. Los recursos de las contribuciones de los usuarios de los servicios públicos revisten naturaleza tributaria, como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-042 de

⁴⁶ Ver, hechos 21 a 23.

⁴⁷ Ver, Anexo 21. Este monto se calculó con base en las diferencias apreciables en dos escenarios: en el primero se utilizó el Costo de Barrido y Limpieza por Suscriptor (CBLS) fijado por PROMOAMBIENTAL que desconoce los límites de kilómetros barridos que pueden trasladarse al costo del servicio, y, en el segundo, se empleó el CBLS que respeta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de la ciudad y aplican el resto de las empresas concesionarias.

⁴⁸ *Ibid.*

2021, al indicar: “que el aporte solidario para subsidios del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo es un *impuesto territorial con destinación específica*” (énfasis del texto original).

C.3. Derecho a la prestación eficiente, de calidad y oportuna del servicio de aseo

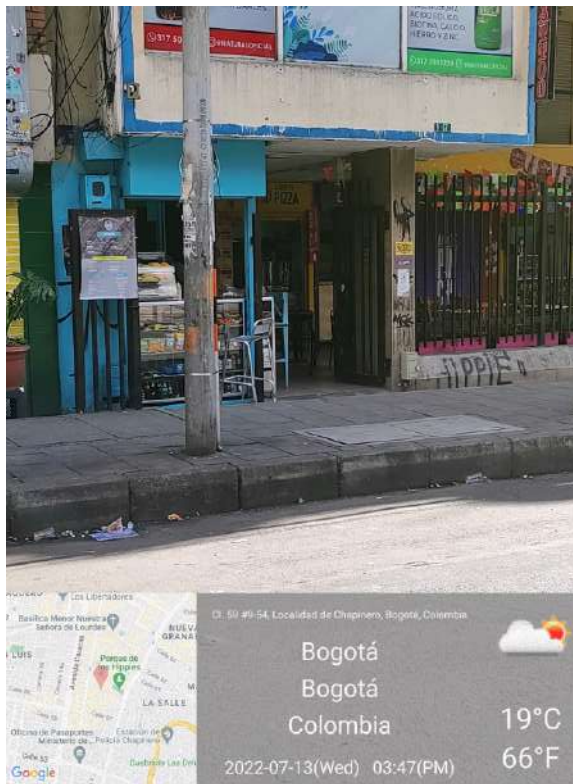
53. El reporte de actividades no autorizadas que realiza Promoambiental y el cobro sumas indebidas a los usuarios y al Distrito no se traduce en mejoras en el servicio público de aseo. En su área de servicio exclusivo se registran zonas con niveles constantes de suciedad, algunas de las cuales reporta como kilómetros lineales de barrido cuando en realidad hacen parte del componente de limpieza manual.
54. Por ejemplo, en el sector Chuniza de la localidad de Usme (calle 89 sur #7-06) Promoambiental reporta y cobra como áreas de barrido zonas verdes y andenes que exhiben presencia constante de desechos, es decir, basura, como lo evidencian las siguientes fotografías:



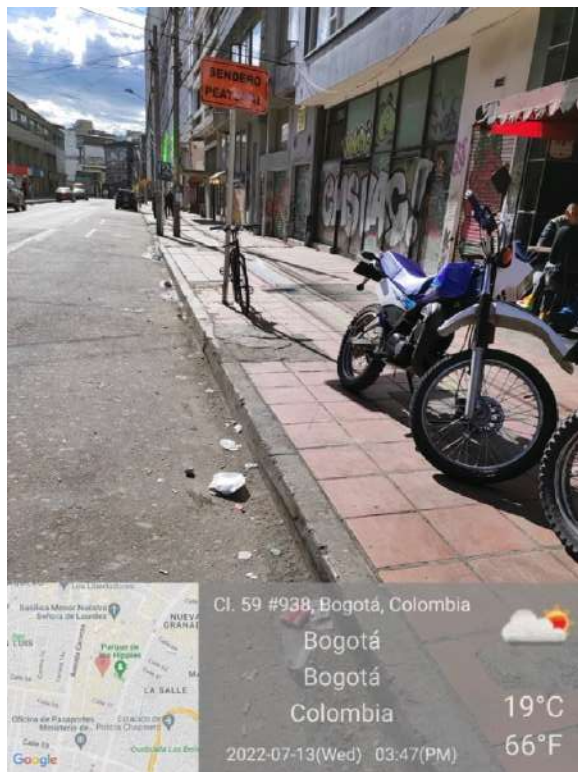


i) El mismo fenómeno se observa en el sector de Chapinero Central (localidad de Chapinero) con vías y andenes en permanente estado de suciedad. Un registro visual efectuado los días 13 y 16 de julio de 2022 comprueba esta situación:

- Calle 59 con carrera novena



- Calle 59 con carrera novena



- Calle 57 con carrera 13



- Carrera 9 con calle 59



- Calle 59 Bis con carrera octava (Parque de Los Hippy's).



55. Adicionalmente, Promoambiental reporta como kilómetros lineales de barrido, parques y zonas verdes de la ciudad que no reciben este servicio o sobre las cuales se realiza únicamente limpieza manual de residuos, según lo prevé el artículo 2.3.2.2.4.51. del Decreto 1077 de 2015⁴⁹. Para la muestra:

- En el sector CAI Yomasa, (calle 91 A sur con transversal 2 B este) de la localidad de Usme, Promoambiental reporta y cobra el barrido de áreas verdes como la siguiente, no previstas además en el PGIRS distrital⁵⁰:

⁴⁹ Esta disposición establece que: “En calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual”. Así mismo, el artículo 2.3.2.1.1. referente a las definiciones indica en el numeral 10 establece “0. Barrido y limpieza manual. Es la labor realizada manualmente para retirar de las vías y áreas públicas papeles, hojas, arenilla acumulada y cualquier otro objeto o material”.

⁵⁰ Información tomada de la página web de Promoambiental, sobre zonas y frecuencias de barrido en el ASE No. 1 (Disponible en: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>).



La siguiente gráfica resalta en color amarillo el área incluida por el PGIRS distrital para la actividad de barrido en esta parte de la ciudad:



Sin embargo, Promoambiental reporta como kilómetros lineales de barrido la siguiente área cuadrada resaltada en color azul (cubierta por césped)⁵¹:

⁵¹ Información tomada de la página web de Promoambiental, sobre zonas y frecuencias de barrido en el ASE No. 1 (Disponible en: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>).



BARRIDO MANUAL

×

días	MAR - VIE
dir_fin	CL 94 S 4A 38
dir_ini	CL 93 A S 4A 30
frecuencia	2
horario	06:00 - 14:00
localidad	USME
macro	102

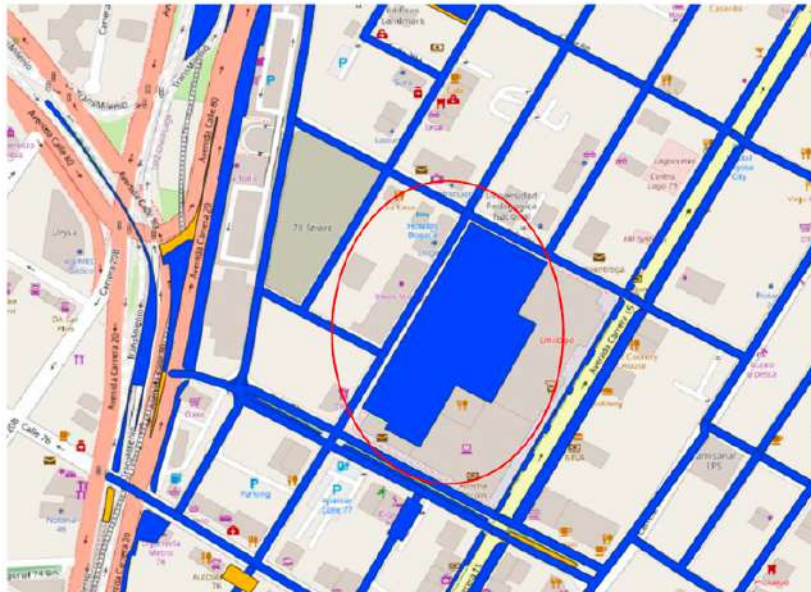
⊕

Zoom to

- ii) Otras zonas que Promoambiental registra y cobra como kilómetros lineales de barrido, pese a que representan áreas de limpieza manual, son las siguientes⁵²:

⁵² Información tomada de la página web de Promoambiental, sobre zonas y frecuencias de barrido en el ASE No. 1 (Disponible en: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>).

- Plazoleta Unilago, carrera 16A con calle 79, localidad de Chapinero.

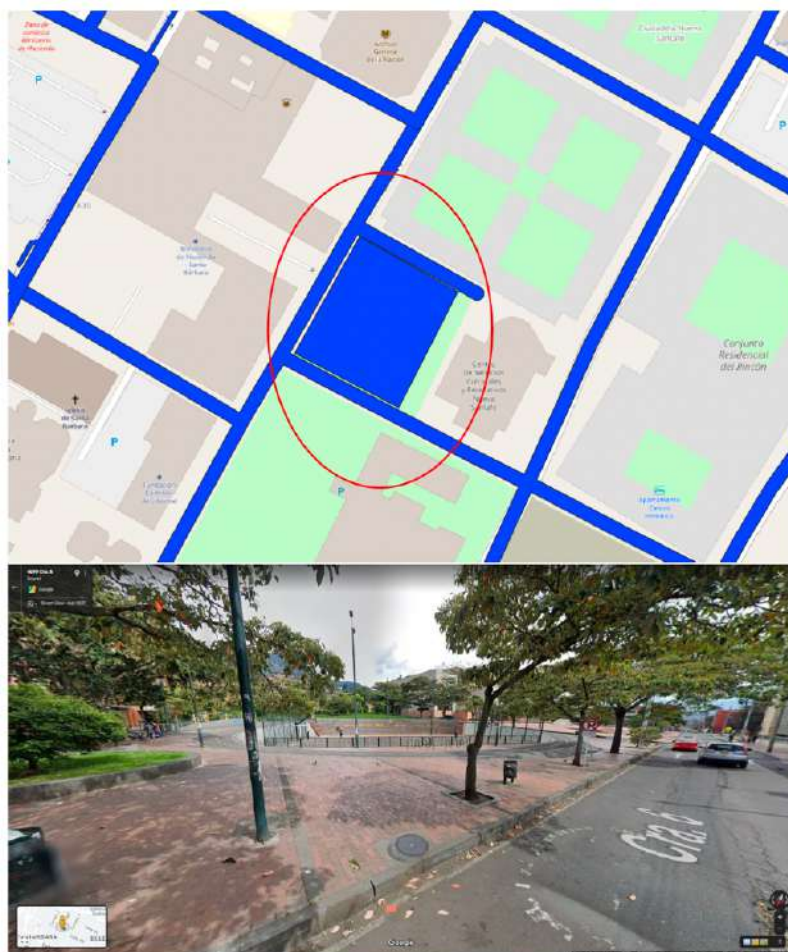


BARRIDO MANUAL

dias	MIE - SAB
dir_fin	KR 15 80 90
dir_ini	KR 11 75 03
frecuencia	2
horario	06:00 - 14:00
localidad	CHAPINERO
macro	103

🔍 Zoom to

- Parque Nuevo Santa Fe, en la carrera 6 con calle 6 de la localidad de La Candelaria. El área cuadrada resaltada en color azul no se encuentra incluida en el PGIRS distrital para la actividad de barrio⁵³:



BARRIDO MANUAL

días	LUN A DOM
dir_fin	CL 6A 4 05
dir_ini	KR 7 3 33
frecuencia	7
horario	14:00 - 22:00
localidad	CANDELARIA
macro	110

Zoom to

1 of 4

⁵³ Información tomada de la página web de Promoambiental, sobre zonas y frecuencias de barrio en el ASE No. 1 (Disponible en: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>).

- Parque vecinal Chuniza I, en la calle 89 sur de la localidad de USME. En color azul se resalta el área cuadrada no incluida en el PGIRS distrital para la actividad de barrido⁵⁴:



BARRIDO MANUAL

días	MAR - VIE
dir_fin	CL 89 S 7 06
dir_ini	CL 88B S 7 00
frecuencia	2
horario	06:00 - 14:00
localidad	USME
macro	102

🔍 Zoom to

⁵⁴ Información tomada de la página web de Promoambiental, sobre zonas y frecuencias de barrido en el ASE No. 1 (Disponible en: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>).

56. En suma, el incremento unilateral en las longitudes supuestamente barridas que efectúa Promoambiental (y el consecuente cobro en exceso a los suscriptores y al Distrito) no significa que les brinde un servicio de aseo con mayor calidad y oportunidad. La evidencia confirma que muchas vías y áreas públicas de la ciudad permanecen invadidas por residuos sólidos y que dicha empresa simplemente reporta como kilómetros lineales de barrido áreas cuadradas que no atiende, pues constituyen parques y zonas verdes.
57. La continuidad y la calidad del servicio de aseo en Bogotá se encuentra en peligro por el comportamiento de Promoambiental. La UAESP manifestó el 24 de febrero de 2022 ante un juez de tutela que las modificaciones efectuadas por dicha empresa en la manera de calcular la tarifa del barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, con base en la cual se remuneran a los operadores, puede generar “graves riesgos” en la continuidad del servicio y ocasionar efectos “inminentes” sobre la salud y el ambiente sano de los más de 7 millones de bogotanos, en la medida en que afecta el equilibrio económico del esquema de aseo del Distrito Capital⁵⁵. La directora de la entidad reiteró el pasado 2 de julio de 2022 en medios de comunicación que estas irregularidades de Promoambiental podrían ocasionar “graves problemas en la prestación del servicio” de aseo⁵⁶.

D) Violaciones a los derechos colectivos imputables a las autoridades demandadas

58. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios omite ejercer sus competencias legales en materia de control tarifario, a pesar de tener conocimiento sobre las irregularidades cometidas por la empresa Promoambiental desde el año 2018.
59. Dicha entidad reconoció en varias ocasiones que Promoambiental superaba el límite de kilómetros barridos que podían incorporarse a la fórmula tarifaria (hechos 33, 34 y 35). Sin embargo, hasta la fecha no ha impuesto ningún correctivo o sanción para proteger los derechos de los usuarios del servicio de aseo.
60. El 20 de mayo de 2022 la Superintendencia se limitó a indicar que “el control tarifario no es simultáneo a la facturación” y que “puede abarcar varios años”. Así mismo, informó que

⁵⁵ Anexo 22, folios 56 y 63.

⁵⁶ Declaraciones realizadas por Luz Amanda Camacho, directora de la UAESP para el medio Semana Noticias (Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=VREmZWLSamw>).

para esa fecha la evaluación sobre la actividad tarifaria de Promoambiental correspondiente al periodo “julio de 2019 a junio de 2020” se encontraba “en trámite”⁵⁷.

61. Por este retardo injustificado en el ejercicio del control tarifario, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la condenó el 11 de julio de 2022 a emprender “las actuaciones administrativas del caso en el marco del artículo 79, numeral 1, de la Ley 142 de 1994 con respecto a la sociedad Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P.” con base, entre otros elementos probatorios, en los informes elaborados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y la interventoría de la concesión (punto resolutivo No. 4)⁵⁸.
62. En la misma sentencia, el Tribunal de Cundinamarca declaró que abundaban elementos de convicción “sobre la omisión de la Superintendencia [de Servicios Públicos Domiciliarios] en el cumplimiento de su deber de protección de los usuarios del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá”.
63. El 28 de julio de 2022 la Superintendencia de Servicios Públicos reconoció que los operadores del servicio de aseo en Bogotá deben ajustar la actividad de barrido y limpieza de vías, junto con el respectivo cobro, a lo previsto por el PGIRS Distrital⁵⁹. Así mismo, advirtió que las empresas operadoras no puede modificar unilateralmente la longitud de las zonas y vías por barrer en la ciudad, pues deben respetar lo previsto en el PGIRS Distrital⁶⁰. La entidad de control advirtió en tal sentido lo siguiente:

“Aunque la longitud de las vías y áreas públicas a barrer se definen por los prestadores en el PPSA [Programa de Prestación del Servicio de Aseo], dicho instrumento no puede desconocer las disposiciones señaladas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, ni en la Resolución CRA 720 de 2015, compilada en la

⁵⁷ Respuesta a la reclamación previa ordenada por el artículo 144.3 de la Ley 1437 de 2011. Anexo 23, folio 3.

⁵⁸ Sección Primera, Subsección “A”, M.P.: Dr. Luis Manuel Lasso Lozano. Ref: Exp. No. 250002341000202200521-00. Anexo 24, folio 36.

⁵⁹ En palabras de la Superintendencia “en el ejercicio de las funciones de vigilancia que adelanta la Entidad a los prestadores del Distrito Capital, objeto de control tarifario, se les advierte por escrito [a los operadores] que deben tener en cuenta que **la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, deben llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en las disposiciones que para tal efecto expida el ente territorial en su PGIRS**. De igual forma, se les resalta que la Resolución MVCT 288 de 2015 y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 disponen que la formulación e implementación del Plan de Prestación del Servicio Público de Aseo (PPSA), debe articularse con el PGIRS del Distrito, y que la vigilancia de la Superservicios sobre el PPSA impone la revisión de la formulación, actualización e implementación de su actividad, acorde con el PGIRS” (énfasis agregado). Anexo 25, folios 5 y 6.

⁶⁰ Según la Superintendencia: “en consideración con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.4.53 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, las frecuencias de barrido para el Distrito Capital serán mínimo de 2 veces por semana, salvo lo relativo a aquellas mayores frecuencias que se encuentren definidas en el PGIRS. Adicionalmente, cuando el PGIRS define las zonas (por ejemplo: áreas, polígonos, vías arteriales, vías principales, ciclovías, plazas, etc.) donde se debe realizar esta actividad y su frecuencia por cada zona, es claro que estas disposiciones hacen parte integral del PGIRS y deben ser aplicadas y respetadas por el prestador. **El prestador no tiene potestad para cambiar o modificar las zonas establecidas en el PGIRS y determinarlas a motu proprio en su PPSA, puesto que dicho documento de inferior jerarquía no puede desconocer los determinantes normativos superiores, como lo son el PGIRS del Distrito Capital y lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015**” (sic) (énfasis agregado).

Resolución CRA 943 de 2021, las cuales reglamentan la materia y son de obligatorio cumplimiento. En tal sentido, **el PPSA que se diseñe, formule e implemente por parte del prestador, no puede contrariar las disposiciones normativas vigentes en la materia y en consecuencia debe estar articulado y dar observancia a esta normativa a la cual debe sujetarse.**

[...] El artículo 2.3.2.2.4.51 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en relación con la determinación de los kilómetros a barrer y la definición de la metodología que al efecto determine la CRA, señala claramente que debe ceñirse a las exigencias establecidas en el PGIRS. Es así como en desarrollo de dicho mandato normativo, la CRA en su metodología tarifaria plasmada en la Resolución CRA 720 de 2015, dispuso en el artículo 21 que la longitud de las vías y áreas barridas por el prestador que se señale en el PPSA, deberá ajustarse a lo establecido en el PGIRS, por lo cual no es dable la interpretación según la cual la longitud de Kms a barrer sea la que determine el prestador, mucho menos cuando tal conclusión deriva de una errónea interpretación del artículo 23 de la Resolución CRA 720 de 2015, en donde única y exclusivamente se reitera lo dispuesto en el Decreto 1077 Único Reglamentario de 2015, respecto de la responsabilidad que le compete frente a la realización de esta actividad, más no frente a la capacidad jurídica de determinar la longitud de kilómetros a barrer”⁶¹ (énfasis agregado).

64. El 28 de julio de 2022 la Superintendencia de Servicios Públicos también declaró que Promoambiental desconoce “los kilómetros de vías y frecuencias establecidas en el PGIRS”⁶² e informó que le solicitó efectuar los ajustes correspondientes. Sin embargo, reconoció que los controles tarifarios sobre Promoambiental para el periodo que abarca julio de 2019 a junio de 2020 “se encuentran en ejecución”, a pesar de que ya finalizó dicha evaluación respecto de otros dos operadores del aseo en Bogotá⁶³.
65. La falta de sanciones y de órdenes correctiva dictadas por la Superintendencia accionada, permite que la empresa Promoambiental abuse de su posición dominante frente a los usuarios y recaude sumas de dinero indebidas por concepto de costo de barrido y limpieza.
66. Las omisiones de la Superintendencia también permiten la violación del derecho al patrimonio público, por cuanto el incremento arbitrario en el costo del servicio de aseo

⁶¹ Anexo 25, folio 14.

⁶² En palabras del ente de control “En el caso particular de la información reportada al SUI [Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios] por parte de Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. se le ha requerido al prestador que, para el cálculo tarifario, modifique los kilómetros registrados en el SUI para el año 2020, 2021 y 2022, ya que los mismos no están soportados en los kilómetros de vías y frecuencias establecidas en el PGIRS, las cuales calculó la SSPD hasta junio de 2020 con los archivos geográficos por capas, nombradas Shapefiles, obtenidos de los anexos geográficos que componen el Decreto 652 de 2018 y que resultan inferiores a los reportados por el prestador para todos los periodos” (énfasis fuera del texto original). Anexo 25, folio 7.

⁶³ Anexo 25, folio 6.

aumenta necesariamente el valor de los subsidios a los estratos 1, 2 y 3 que la Alcaldía financia con presupuesto Distrital.

67. De otro lado, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (UAESP) es la entidad encargada de garantizar la prestación eficiente del servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, según lo dispone el Acuerdo Distrital 001 de 2012. Así mismo, funge como entidad concedente y supervisora en el esquema de concesión que rige en la ciudad.
68. En oficios del 11 de marzo y el 18 de mayo de 2022 la UAESP reconoció tener conocimiento de las irregularidades aquí denunciadas, pero aseguró que carece de competencia para exigirle a Promoambiental respetar las normas que rigen la actividad y el cobro del barrido. Sin embargo, el contrato de concesión le otorga facultades sancionatorias para el cumplimiento de las obligaciones en él pactadas, entre ellas, el respeto del PGIRS (Cláusulas vigésima cuarta, vigésima séptima y siguientes)⁶⁴.
69. la UAESP informó que durante los años 2020 y 2021 le notificó a la Superintendencia de Servicios Públicos sobre tales irregularidades en al menos tres ocasiones y convocó a la empresa accionada a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con el fin de estudiar el presunto incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de concesión No. 283 de 2018 “en lo relacionado con la actividad de planeación de frecuencias establecidas en el PGIRS”⁶⁵.
70. No obstante, ninguna de las actuaciones mencionadas por la UAESP ha sido efectiva para asegurar que los usuarios del área atendida por la empresa Promoambiental disfruten inmediatamente del derecho colectivo al servicio público de aseo a precios justos y en condiciones de calidad.
71. Por último, el Consorcio Proyección Capital ejerce como interventor del contrato de concesión No. 283 de 2018⁶⁶ y le corresponde vigilar el cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones contractuales adquiridas por la accionada. Entre ellas se destaca la de respetar el marco jurídico tarifario y, por consiguiente, el derecho de los usuarios a pagar un precio justo por un servicio de aseo de calidad.
72. El 21 de junio de 2022 Consorcio Proyección Capital le informó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que ha requerido a Promoambiental en más de ochenta (80) ocasiones desde el año 2019 para que preste el servicio de barrido de conformidad con el PGIRS distrital. Igualmente, indicó que le presentó a la UAESP “un informe sobre posible incumplimiento en relación con el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Decreto 345 de 2020 a través del cual se adoptó el PGIRS para la ciudad de Bogotá, pues

⁶⁴ Anexos 26 y 6.

⁶⁵ Anexo 26, folio 2. y Anexo 6.

⁶⁶ En virtud del contrato No. 396 del 8 febrero de 2018 celebrado con la UAESP.

en el Plan Operativo vigente de PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A. E.S.P. se relacionan áreas y vías que no están referenciadas en el PGIRS”; a lo cual agregó que le formuló a la misma entidad cuatro (4) Solicitudes de Acción Correctiva (SAC) durante los meses de enero y abril de 2022, teniendo en cuenta que “la cantidad de kilómetros reportados como ejecutados por Promoambiental Distrito S.A. E.S.P [...] sobrepasan la cantidad de kilómetros proyectados con base en lo establecido en el PGIRS vigente” (énfasis nuestro)⁶⁷.

73. Con todo, ninguna de las actuaciones de la interventoría ha llevado al restablecimiento de los derechos vulnerados a los suscriptores y al resto de los bogotanos por parte de Promoambiental.
74. En síntesis, a pesar de la magnitud de los cobros indebidos por concepto de barrido y limpieza de vías que efectúa Promoambiental desde el año 2018 y de la grave violación al interés general que de los mismos se deriva, ninguna de las autoridades con funciones directas de vigilancia y control sobre su operación ha tomado alguna medida idónea y urgente para hacer cesar, restablecer y prevenir las lesiones a los derechos colectivos denunciados.

III. PROCEDIBILIDAD FORMAL DE LA ACCIÓN POPULAR

Las acciones o los medios de control popular están regulados por la Constitución Política de 1991 (artículo 88), la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011 (en particular, en el artículo 144). De acuerdo con tales disposiciones, este mecanismo judicial reviste una naturaleza singular y *especialísima* por su vocación para proteger intereses de índole colectiva.

Entre los rasgos característicos de la acción popular con implicaciones sobre la procedibilidad formal de la presente demanda, se encuentran su naturaleza constitucional, pública y principal y su orientación hacia la protección del interés general ante lesiones o peligros actuales y futuros:

1. Al ser una acción de estirpe constitucional⁶⁸, representa simultáneamente un derecho de todos los ciudadanos. Por lo mismo, exige a los jueces de conocimiento remover cualquier obstáculo procesal que les dificulte adoptar una decisión de fondo para resolver la problemática social denunciada por su conducto⁶⁹.

⁶⁷ Anexo 10, folios 9 y 16.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2013.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia T-842A de 2013. En esta providencia el Alto Tribunal describió que este carácter exige “remover obstáculos formales para acceder al conocimiento real de los hechos y propender por decisiones de fondo”.

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 señala en este punto que el trámite de las acciones “se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia”. A su vez, la Corte Constitucional enseña que este rasgo supone la obligación de imprimirle un trámite *preferencial* en contraste con las demás acciones judiciales⁷⁰.

2. También es una acción **pública**, lo cual implica que cualquier individuo, por el solo hecho de ser persona, ostenta legitimación por activa para denunciar ante la judicatura la violación de intereses difusos o colectivos⁷¹. Luego, la inexistencia de un perjuicio específico en los actores o la falta de vínculos directos de éstos con las afectaciones comprobadas no constituyen motivos válidos para inadmitirla ni para dictar un fallo inhibitorio.

Sobre tal aspecto, el Consejo de Estado advierte que la acción popular “dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular”⁷².

3. Es una acción **principal** y, en ese orden de ideas, su procedencia no está condicionada al agotamiento previo de otros cauces judiciales o de los recursos de la vía administrativa⁷³. En lo pertinente, la admisión a trámite de esta demanda no podrá descartarse por la eventual disposición de mecanismos ya sea, por ejemplo, para la ejecución de obligaciones contractuales, para el cobro de lo no debido o para reembolso de lo pagado en exceso por concepto de facturas de servicios públicos domiciliarios.

El Consejo de Estado reconoce la autonomía de esta acción y advierte sobre la consecuente imposibilidad de descartarla por la mera existencia de “otras acciones” aptas para proteger el o los derechos invocados:

“La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-886 de 2004.

⁷¹ Artículo 12 de la Ley 472 de 1998. Igualmente, Consejo de Estado. Sala Plena, Decisión del 11 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicado: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV.

⁷² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P.: Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación número: 13001-33-33-004-2015-00164-01(AP). Actor: Garcilaso De La Vega Serna. Demandado: Departamento de Bolívar y Otros.

⁷³ Al respecto, el artículo 10 de la Ley 472 de 1998 señala que “Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”.

protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual”⁷⁴.

Por dicho carácter principal tampoco resulta legítimo abstenerse de conocerla con el argumento de que existe un contrato de concesión de por medio, en virtud del cual cualquier controversia sobre el servicio de aseo que se verifique durante de su ejecución únicamente podrá ventilarse a través de la acción prevista en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011.

En sentido diverso, cuando la denuncia persigue la garantía de derechos colectivos como aquellos de los usuarios a pagar una tarifa justa por un servicio de aseo eficiente y de calidad, o el derecho al patrimonio público de todos los bogotanos, nos encontramos ante asuntos que desbordan cualquier interés privado y transigible, como los propios de las contiendas meramente contractuales, y, por ende, que merecen la intervención urgente del juez popular.

4. Es una acción además concebida para la **protección del interés general** o los derechos cuya titularidad recae indistintamente en todos los integrantes de la sociedad. De este modo, el papel del juez de conocimiento no se contrae en determinar el fundamento de los alegatos fácticos o jurídicos propuestos por el actor popular, como sucede en los trámites adversariales propios del derecho privado.

Por el contrario, este medio de control le encarga al juez o magistrado asumir el liderazgo del procedimiento: sobre aquel recae la responsabilidad de impulsar la actuación, desplegar sus amplias facultades probatorias y, en general, efectuar las gestiones necesarias y conducentes para la adopción de una sentencia de fondo que proteja los derechos lesionados o en peligro.

Al respecto, el Consejo de Estado señala que:

“La acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción u omisión de alguna autoridad o de los particulares que actúen en desarrollo de alguna función pública. En ese orden, la protección de estos derechos va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley, para proteger valores esenciales que afectan a la comunidad”⁷⁵.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: William Hernández Gómez, Sentencia del 13 de febrero de 2018, radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(su) actor: Antonio José Rengifo, Demandado: Nación, Ministerio de defensa nacional, Dirección General Marítima Portuaria de Colombia (DIMAR) y otros.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: José Roberto Sáchica Méndez, sentencia del 24 de septiembre de 2021, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00734-01(AP), Actor: Nery Devia Tafur, Demandado: UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -Dian- y Otros.

5. Por último, interesa recordar que la acción popular fue concebida como un mecanismo de judicial para contener **violaciones actuales y futuras** de los derechos colectivos. De ahí su marcada aptitud preventiva y restitutiva, su inclinación por la expedición de órdenes de “hacer cesar”, “evitar” y “restablecer” las cosas a su estado original y la ausencia de un término de caducidad⁷⁶. La jurisprudencia constitucional enseña sobre este rasgo preventivo que:

“[B]asta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño⁷⁷”. Así mismo, su carácter restitutorio sugiere que “tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos^{78”79}.

Este conjunto de elementos esenciales de la acción popular permite sostener que no envuelve un litigio entre partes, *en estricto sentido*. Implica en realidad la denuncia ciudadana sobre una problemática social latente o futura, para lo cual la Constitución y la ley invistieron al juez de conocimiento con amplias y especiales facultades procesales:

“El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de ‘partes’ opuestas entre sí y donde exista ‘litis’. Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada”⁸⁰.

Con todo, la Ley 472 de 1998 establece que tales acciones sólo procederán contra actuaciones u omisiones de “las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos” (artículo 9º de la) y enlista los requisitos formales que debe satisfacer la demanda de la siguiente manera:

“Artículo 18. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

⁷⁶ Artículo 11 de la Ley 472 de 1998.

⁷⁷ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sobre este tema también se refieren las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2013.

⁸⁰ Consejo de Estado. Sala Plena, Decisión del 11 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicado: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV. En el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencia SU658 de 2015.

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado”.

Por último, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 introdujo la carga procesal de elevar un requerimiento previo ante la autoridad o el particular involucrado en la violación de los derechos colectivos, como requisito para acudir ante la judicatura.

Pues bien, como se comprueba a continuación, la presente demanda satisface todos y cada uno de los requisitos formales exigibles para su admisión y trámite:

- La **legitimación por activa** de los actores se presupone por el carácter público del medio de control. Empero, sin que incida en su admisibilidad, vale la pena manifestar que todos son residentes en la ciudad de Bogotá, usuarios del servicio público de aseo y, en su mayoría, suscriptores de la empresa Promoambiental afectados por los cobros en exceso viene realizando desde el año 2018.
- La indicación de las personas y las autoridades responsables de los agravios también se satisface y, más aún, respecto de todas ellas se predica una **legitimación en la causa por pasiva**, pues sobre todas recaen deberes legales relacionados con garantizar la prestación adecuada del servicio de aseo en Bogotá.

Lo anterior no ignora que cada una de las demandadas poseen marcos funcionales diferentes y órbitas de acción independientes entre sí. No obstante, a todas les corresponde adelantar el cumplimiento de sus deberes de manera coordinada con el fin de asegurar los derechos colectivos de los usuarios en Bogotá. Luego, todas están llamadas a responder por sus comportamientos y omisiones ante el juez popular.

- Por su naturaleza principal, deviene irrelevante la existencia de otros mecanismos de control judicial o administrativos a través de los cuales pudiera plantearse la violación de los derechos colectivos ahora denunciada. De este modo, la **subsidiariedad no resulta aplicable** como criterio de admisión de la demanda en este caso.

- El medio de control **persigue la protección del interés general** o los derechos colectivos de los usuarios y de los bogotanos a la prestación del servicio público de aseo en condiciones de eficiencia y calidad y a la protección del patrimonio público.

Esta demanda no plantea un “litigio” alrededor de “derechos subjetivos”, ni controvierte obligaciones transigibles entre las partes de la concesión del servicio de aseo en Bogotá. Por lo tanto, no busca la declaración de incumplimientos contractuales sino la adopción de medidas eficaces y urgentes para proteger y restablecer los derechos de todos los bogotanos.

- No sobra precisar que la presente acción se interpone con el fin de *hacer cesar, restablecer y prevenir violaciones actuales y futuras* sobre intereses difusos, motivo por el cual no desconoce el principio de inmediatez ni sobrepasa algún término de caducidad. Las irregularidades descritas en los acápite C) y D) de los Hechos continúan ocurriendo en la actualidad y amenazan con profundizarse de no ordenarse la aplicación irrestricta de las normas que regulan la operación y el cálculo de tarifas del servicio de aseo.
- El **requerimiento previo** dispuesto por el CPACA se instauró ante las demandadas el 10 de mayo de 2022. Tales peticiones describen los hechos que violan los derechos colectivos de los usuarios del servicio de aseo. Así mismo, solicitan hacer cesar tales afectaciones, restablecer los derechos vulnerados y ejercer sus competencias de protección del interés general⁸¹.
- Por último, la demanda reúne las exigencias del artículo 18 de la Ley 472 de 1998: indica el interés colectivo afectado, describe con detalle los hechos y las omisiones que ocasionan su lesión, señala los responsables, enuncia las pretensiones, identifica a los actores, menciona las direcciones para notificaciones y aporta las pruebas que pretende hacer valer (sin que por ello el juez se releve de su obligación de recolectar *de oficio* los medios probatorios necesarios para obtener un conocimiento integral de los hechos y “propender por decisiones de fondo”).

En todo caso, se reitera, la procedibilidad de esta acción es una cuestión que debe valorarse a la luz de su naturaleza constitucional e informal o con prevalencia del derecho sustancial. Por ello, se le solicita de manera respetuosa a este Honorable Tribunal que remueva los eventuales obstáculos adjetivos que identifique en la presente demanda y asuma el conocimiento de las violaciones ocurridas en virtud de sus amplias facultades oficiosas.

⁸¹ Anexos 27, 28, 29 y 30. Las constancias de envío obran, a su turno, en los anexos 31, 32, 33 y 34.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS – PROCEDIBILIDAD SUSTANCIAL DE LA PRESENTE ACCIÓN

En las sentencias del 14 de octubre de 2021 y del 7 febrero de 2019, entre otras ocasiones, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo sentó su precedente sobre los “supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares”. A juicio del Consejo de Estado, son tres los requisitos que debe satisfacer este medio de control para su prosperidad:

- “i) La existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁸²,
- ii) La existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y
- iii) La relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados^{83/84}.

Los anteriores requisitos sustanciales se satisfacen plenamente en el presente caso, como se pasa a demostrar:

i) En primer lugar, los acápite B) y C) de los Hechos describen con detalle **las conductas ejecutadas por Promoambiental** que lesionan los derechos colectivos de los usuarios del servicio público de aseo en Bogotá. Esta empresa particular asumió de manera voluntaria y mediante un proceso de licitación el servicio de aseo, que incluye el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas en siete localidades de Bogotá⁸⁵. En consecuencia, los hechos denunciados contradicen sus obligaciones

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, C.P.: María Elizabeth García González. Radicación: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En esta ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

⁸³ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

⁸⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P.: Oswaldo Giraldo López, sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación: 13001-33-33-004-2015-00164-01(AP). Actor: Garcilaso De La Vega Serna. Demandado: Departamento de Bolívar y Otros; Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de febrero 7 de 2019, Rad.: 85001-23-33-000-2017-00075-01(AP), Actor: Personería Municipal de Chámeza (Casanare) y otros, Demandado: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); y Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia del 5 de marzo de 2015. Radicación: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

⁸⁵ Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal, Usme y Sumapaz.

contractuales y las normas de orden público que definen la manera de implementar, calcular los costos y fijar la tarifa de aquella actividad de interés general.

El literal D) del acápite sobre los hechos relata, a su turno, **las omisiones y los retrasos de las entidades accionadas** que permiten la violación de los derechos colectivos. Dicho apartado demuestra que han incumplido con sus deberes legales en materia de control y garantía del servicio público de aseo en Bogotá, por cuanto: la interventoría omite exigirle de forma efectiva a Promoambiental respetar el contrato de concesión No. 283 de 2018; la UAESP omite y retrasa el ejercicio de sus facultades legales en material contractual y se abstiene de imponer medidas correctivas para asegurar el respeto del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de la ciudad; y, por último, la Superintendencia de Servicios Público omite evaluar la gestión tarifaria de Promoambiental desde el año 2019.

Pese a que todas las autoridades convocadas manifiestan sus buenas intenciones y formulan requerimientos de tanto en tanto contra la citada empresa, ninguna ha impuesto sanciones ni ordenado medidas *efectivas* hasta la fecha para amparar los derechos colectivos lesionados.

ii) Los **daños actuales y futuros sobre los intereses difusos** también se encuentran acreditados. No existe la menor duda sobre el desconocimiento sistemático de las normas imperativas que regulan la prestación y el cobro del servicio de barrido y limpieza por parte de Promoambiental.

La interventoría y la UAESP han constatado en múltiples ocasiones estas irregularidades (Hechos No. 27 a 33) y hasta la misma Promoambiental reconoció, sin sonrojo, que supera de ordinario las longitudes de barrido autorizadas por el PGIRS Distrital (Ver, por ejemplo, el Hecho No. 36). También se ofreció evidencia sobre el cobro de barrido de vías y áreas públicas que no son susceptibles de dicha actividad (por tratarse de zonas cubiertas por césped o parques) o que reciben un servicio de mínima calidad (como se infiere de las condiciones de insalubridad en las cuales permanecen) (Hechos No. 52 a 54).

Luego, **este medio de control se erige sobre la certeza en la materialidad de los excesos en el número de kilómetros supuestamente barridos que mes a mes reporta y cobra a los suscriptores**. Por lo tanto, deviene incuestionable la existencia de daños en los derechos colectivos de los usuarios, de consumación prolongada en el tiempo, en virtud del cual cada uno de los 736.000 suscriptores de Promoambiental pagan sumas indebidas de dinero en su factura mensual del servicio de aseo.

El perjuicio al patrimonio público de los bogotanos tampoco puede desconocerse. De la certeza sobre el reporte de kilómetros barridos no autorizados por el PGIRS se sigue, necesariamente, el incremento arbitrario de la tarifa del aseo y, con ello, el cobro irregular de dineros públicos para la financiación de los subsidios que la Ley 142 de 1994 les otorga a las personas de menores ingresos.

La estimación económica de este detrimento al patrimonio público asciende a más de mil millones de pesos transferidos por el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Distrito a

Promoambiental entre marzo del 2018 y febrero del 2022 (ver, Hecho No. 50). Este atentado contra el erario público pueden multiplicarse durante el tiempo restante de la concesión, si la empresa en mención no corrige su comportamiento de forma inmediata.

iii) En tercer y último lugar, el **vínculo o nexo de causalidad** entre la conducta de las demandadas y los perjuicios colectivos emerge más allá de toda duda razonable.

Sobre el nexo de causalidad como elemento esencial para la configuración de responsabilidad por daños en el ámbito del derecho público, el Consejo de Estado recuerda que únicamente constituyen causas adecuadas, y por ende jurídicamente relevantes, los sucesos *eficientes* y *determinantes* para la producción de lesiones en los intereses ajenos⁸⁶.

Con base en los hechos denunciados, resulta claro que si durante los últimos años Promoambiental no hubiese superado con creces el número de kilómetros que puede registrar como barridos en su área de servicio exclusivo según el PGIRS Distrital; el costo de tal actividad no se hubiese incrementado arbitrariamente, ni lesionado con ello los intereses de los usuarios y de la ciudad.

Luego, entre la conducta de Promoambiental (los sobrecostos en el servicio de aseo) y el daño sobre los derechos colectivos (las afectaciones a la prestación eficiente de aquel servicio público y a los patrimonios público y privados) se verifica una relación de causalidad necesaria que torna procedente la declaración de responsabilidad y la condena a restablecer los intereses conculcados.

En el mismo orden de ideas, las omisiones y retrasos en el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales imputables a la interventoría, a la UAESP y, especialmente, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contribuyeron (y contribuyen) de manera eficiente y determinante a la consumación de los daños colectivos, al punto de representar causas *necesarias*, para que el operador accionado pudiese desconocer el PGRIS Distrital y la regulación tarifaria.

Como puede verse, el presente medio de control reúne las exigencias materiales o sustanciales establecidas por el precedente vinculante del Consejo de Estado para su prosperidad.

Sin embargo, en aras de precisar algunos aspectos jurídicos que corroboran la violación de los intereses difusos cuya protección se solicita, a continuación se abordarán las siguientes temáticas:

1) la obligatoriedad de las normas que establecen kilómetros máximos de barrido para la prestación del servicio público de aseo, **2)** el alcance de los derechos colectivos vulnerados, **3)** la entidad probatoria de los documentos que se aportan; y, **4)** las amplias competencias del juez popular para corregir la problemática denunciada de forma inmediata.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1° de agosto de 2002. C.P.: María Elena Giraldo Gómez. Radicación: 08001-23-31-000-1998-5004-01(13248). Actor: Inversiones Palman LTDA. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro.

1) El Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGIRS) y la fórmula tarifaria de la CRA limitan la prestación y el cobro del barrido y la limpieza de vías y áreas públicas

La violación denunciada de los derechos colectivos se origina principalmente porque la empresa Promoambiental rechaza la obligatoriedad de las longitudes o de las cantidades de kilómetros que puede reportar como barridos en la ciudad de Bogotá y luego trasladar a las fórmulas tarifarias para calcular los costos que pagarán los usuarios.

Según dicha empresa, ninguna disposición de orden contractual, reglamentario o legal le ordena circunscribir la actividad de barrido a las longitudes que señala el PGIRS de Bogotá. En su opinión, éste último instrumento ofrece tan sólo indicaciones sobre frecuencias y brinda un “marco de referencia” o sugerencias sobre kilómetros por atender, que los operadores pueden acoger o desechar teniendo en cuenta su calidad de “autoridad tarifaria local” y su responsabilidad de garantizar la limpieza de las calles, según las necesidades que identifiquen sobre el terreno⁸⁷.

Ahora bien, los anteriores argumentos carecen de sustento. Las normas sobre tarifas y kilómetros autorizados para el desarrollo del componente de barrido y limpieza no son dispositivas ni supletivas y su aplicación no depende de la aquiescencia de los operadores del servicio. Tanto el Decreto 1077 de 2015, como la Resolución 720 del mismo año expedida por la CRA y el PGIRS Distrital (en la actualidad, contenido en el Decreto distrital No. 345 de 2020)⁸⁸ constituyen actos administrativos generales con fuerza vinculante y de obligatorio cumplimiento, es decir, que su aplicación no depende de la voluntad de los concesionarios.

La regulación tarifaria nacional incorpora al PGIRS como instrumento de planeación territorial y le reconoce la potestad de definir la manera de ejecutar el servicio de barrido, en la medida en que involucra la prestación de un servicio público domiciliario y esencial, junto con el ejercicio de una función pública en cabeza del Estado.

En efecto, el servicio de aseo no es una actividad comercial como cualquier otra cuya forma de ejecución y cobro haya sido librada a la autonomía de los operadores. Por encarnar el interés general e implicar el desarrollo de una función pública, tales asuntos están minuciosamente reglamentados por leyes y resoluciones respecto de las cuales los particulares sólo pueden acatar sus mandatos.

Recuérdese que los servicios públicos domiciliarios como el aseo son funciones *inherentes* al Estado y, por lo tanto, a este le corresponde asegurar su disfrute por toda la población y establecer las condiciones de calidad, eficiencia, oportunidad y cobertura en las cuales debe prestarse. Al respecto, el artículo 365 de la Constitución Política dispone:

⁸⁷ Cfr., Hecho No. 32 y Anexo 19.

⁸⁸ Ver, Hechos 14, 15 y 16.

"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios [...]".

La Carta Política advierte que los servicios públicos esenciales estarán regulados íntegramente incluso cuando los particulares concurren temporalmente en su prestación. En tales eventos, los fines y deberes del Estado contenidos en el artículo 2° de la Constitución se materializan con el concierto de personas jurídicas de capital privado, sin que por ello la administración pública pierda la titularidad del servicio ni se desprenda de sus potestades de control y reglamentación. Es gracias a estas últimas que cuenta siempre con la posibilidad de establecer las condiciones de prestación del servicio de barrido de conformidad con los principios de eficiencia, economía y legalidad, entre otros.

La Constitución también dispone en el artículo 367 que la ley fijará el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, teniendo en cuenta sus costos y los criterios de solidaridad y redistribución de ingreso. Por motivo de esta habilitación constitucional la Ley 142 de 1994 incorporó como herramientas de intervención estatal en el sector, además de la "fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad" y su evaluación, la "definición del régimen tarifario" (artículo 3.3).

La Ley 142 también precisó los componentes del servicio de aseo (artículo 14), y su reglamentación, en lo pertinente, ordenó que la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas debía realizarse según "la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito". Adicionalmente, estableció que "la determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido"⁸⁹.

Ahora bien, bajo este marco legal la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) tiene a su cargo la "expedición de normas de carácter general o particular, **para someter la conducta de las personas que prestan los mencionados servicios a las reglas, principios y deberes establecidos en la ley y los reglamentos**"⁹⁰. Esta responsabilidad se traduce, entre otras cosas, en la función de expedir las fórmulas para fijar las tarifas que se pueden cobrar por el servicio de aseo (artículo 73.11 de la Ley 142).

Como se relató en el acápite de los Hechos, la metodología tarifaria vigente aparece en la Resolución CRA 720 de 2015 (compilada por la No. 943 de 2021) y dispone, en lo de interés, que el costo del barrido de vías y áreas públicas por suscriptor será el resultado de aplicar una fórmula que sopesa, entre otras variable, la "longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora",

⁸⁹ Decreto Reglamentario 2891 de 2013, compilado por el Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.3.2.2.2.4.51.)

⁹⁰ Artículo 1.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021.

en su área de prestación del servicio, “según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS”⁹¹.

La misma norma añade en sus párrafos que dicha longitud deber coincidir o corresponder con lo establecido en el PGIRS; que las áreas públicas a barrer se convertirán en kilómetros lineales; y, que “el aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado al prestador por parte del municipio y/o distrito, siempre y cuando haya modificado el PGIRS”.

La fórmula para determinar el costo del barrido (cuyo resultado se emplea en la definición de la tarifa que pagan cada uno de los usuarios) es clara y contundente entonces en señalar que **los operadores no son libres para incorporar cualquier cantidad de kilómetros atendidos en su área de servicio**.

Por el contrario, el artículo 21 de la Resolución CRA No. 720 de 2015 advierte en al menos tres ocasiones que las longitudes de barrido susceptibles de cobrarse deben coincidir, necesariamente, con aquellas fijadas por el Distrito en su plan de gestión de residuos. Luego, en el caso concreto, el operador Promoambiental carece de competencia para introducir cualquier número de kilómetros al momento de aplicar la anterior fórmula.

En su calidad de autoridad tarifaria local y, por lo tanto, con ocasión de la función pública delegada por la ley⁹², dicha empresa se encuentra sometida íntegra e inevitablemente al régimen jurídico del servicio de barrido, tal y como lo ordenó la propia Constitución en su artículo 365.

En efecto, cuando Promoambiental presta el servicio en cuestión y desarrolla el papel de entidad tarifaria local, ejerce una actividad inherente del Estado, cuya implementación debe enmarcarse en el principio de legalidad y la prohibición correlativa de arbitrariedad que gobiernan el ejercicio de todas las funciones públicas en un Estado de Derecho.

La naturaleza de verdadera *función pública* que envuelve la determinación de las tarifas de aseo que pagan los bogotanos se colige no sólo del precedente constitucional y del Consejo de Estado⁹³, sino que ya fue reconocida explícitamente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el caso concreto de Promoambiental, mediante sentencia del 11 de julio de 2022⁹⁴ cuando declaró que:

⁹¹ Artículo 21 de la Resolución CRA No. 720 de 2015, compilada por la Resolución CRA 943 de 2021 (artículo 5.3.2.2.4.1. Costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor -CBLS-).

⁹² La cual asumió voluntariamente cuando decidió participar en el proceso de contratación y ratificó con la suscripción del contrato de concesión con la Alcaldía de Bogotá.

⁹³ *Cfr.*, Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003 y Concepto de 7 de septiembre de 2006, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No. 11001-03-06-000-2006-00034-00(1735), C.P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

⁹⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, Magistrado Ponente: Dr. Luis Manuel Lasso Lozano Ref: Exp. No. 250002341000202200521-00

“[C]omo la actividad que aquí se analiza, que consiste en la prestación de un servicio público, implica un impacto directo en la fijación de su tarifa; el asunto de que se trata se encuentra comprendido por una facultad inherente al Estado y, por ende, **supone el ejercicio de función pública**” (énfasis agregado).

Pues bien, no existe función pública al margen de la Ley en Colombia y toda actividad que la envuelva se rige por el principio de legalidad, a raíz del cual sólo se puede hacer aquello expresamente permitido⁹⁵. El Consejo de Estado indica al respecto que:

“El principio de legalidad enunciado, implica la sujeción indefectible de los agentes del Estado a la ley y su fuerza vinculante comprende no sólo las ‘autoridades’ [...] las cuales cumplen funciones administrativas, sino también a todos cuantos, de manera general, desempeñan funciones públicas, tomada esta locución en sentido *lato* y por consiguiente comprensiva de aquellos que ejercen las funciones legislativa y judicial, y de los particulares cuando las desempeñen, asimilados éstos últimos a la autoridad, en cuanto tienen potestad de mando y pueden en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir que estos se cumplan”⁹⁶.

Tampoco existen licencias *implícitas* en la función pública, ni es válido explicar la arbitrariedad que comete Promoambiental en contra de sus usuarios y del resto de la ciudad por la existencia de potestades *discrecionales* o de conceptos jurídicos indeterminados en la fórmula tarifaria cuyo significado pueda precisar.

Como lo advierte la Corte Constitucional, en las relaciones que se tejen entre usuarios y empresas de servicios públicos domiciliarios no existe un amplio margen para la autonomía de la voluntad ni para que los particulares que aceptaron representar al Estado en sus funciones inherentes actúen con discrecionalidad o en beneficio exclusivo de su rentabilidad o ganancia financiera.

Por ello, ante la creencia de que la naturaleza privada de las empresas operadoras sustrae de su compendio de obligaciones aquellas con origen en actos administrativos o leyes de la República, la Corte Constitucional recordó que la relación jurídica entre empresas y usuarios:

“[N]o sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho público, contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento, porque están destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios públicos abusen de su posición dominante”⁹⁷.

⁹⁵ Artículos 6º y 121 de la Constitución.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, C.P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999. Radicación: ACU-546. Actor: Aldemar Piedrahita Amorocho.

⁹⁷ Sentencia C-263 de 1996.

De manera que negar la vinculatoriedad de la fórmula tarifaria en cuestión o desconocer su tenor literal con el argumento de que en materia de servicio público de barrido los operadores son libres de incluir el número de kilómetros atendidos que consideren justo o necesario, implica no menos que desconocer el carácter de función pública que ostenta la prestación de este servicio público domiciliario y, sobre todo, de la actividad tarifaria.

Es importante por ello insistir en que **la competencia para fijar la tarifa de los usuarios en cabeza de Promoambiental no supone la facultad para establecer las necesidades del servicio en términos de kilómetros por barrer en su área de operación, ni para decidir las cantidades de éstos que puede trasladar a las facturas.**

La Resolución CRA 943 de 2021 define en su artículo 1.2.1. el concepto de “Entidad tarifaria local” como “la persona natural o jurídica que tiene la facultad de *definir las tarifas* de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, a cobrar en un municipio para su mercado de usuarios”.

Sin embargo, una cosa es *definir la tarifa* del servicio que se le cobrará a cada uno de los usuarios y otra, muy diferente, es *definir la fórmula* que se utilizará para calcular dicha tarifa o *definir* sus variables y contenido. Mientras que en el primer evento el operador local únicamente **aplica** la regulación vigente o se ciñe a sus postulados al momento de liquidar el valor concreto en pesos que les cobrará a los suscriptores; en el otro caso **crea** la regulación o despliega una actividad hermenéutica ajena a sus competencias.

Así, bajo ninguna óptica la naturaleza de entidad tarifaria local le permite a Promoambiental establecer la manera en la cual calculará los costos del servicio de barrido ni decidir cuáles variables desea incluir en la fórmula vigente o de qué manera desea interpretarlas (es decir, si las entenderá como límites a su conducta o meras sugerencias sin carácter prohibitivo).

El principio de legalidad que rige la función pública a cargo de Promoambiental y la consecuente imperatividad de la fórmula tarifaria bajo estudio (tal y como la expidió la CRA) sirve además como garantía de los usuarios y de la ciudadanía en general, por dos razones:

- Primero, porque limitar el número de kilómetros susceptible de atenderse y cobrarse en el componente de barrido impide que el operador del servicio “abuse de su posición dominante” (como lo alerta la Corte Constitucional), desborde las órdenes del distrito y facture actividades no contempladas en su instrumento de planeación para incrementar su recaudo.

Si no fuera imperativa la fórmula tarifa y su mandato de ajustar las longitudes reportadas a lo previsto en el PGIRS distrital, cada empresa estaría en plena libertad de cobrar **cualquier** suma de dinero a los usuarios con argumentos tales como que identificó vías o áreas públicas “nuevas” en la ciudad, “ocultas” para el distrito, cuyo barrido asumió unilateralmente⁹⁸.

⁹⁸ En tales eventos, lo procedente consiste en notificarle a la administración sobre la necesidad de actualizar o modificar el PGIRS, para contar con su visto bueno y sincronizar la operación con las necesidades reales de limpieza. Ver, artículos 2.3.2.2.4.53. del Decreto 1077 de 2015 y 21 de la Resolución CRA 720 de 2015.

- Segundo, porque la existencia de límites en el PGIRS sobre los kilómetros que se pueden barrer permite evaluar la calidad, la eficiencia y la oportunidad del servicio de aseo. Dicho número ofrece un parámetro objetivo para examinar la operación de las concesionarias y determinar si cumplen o no con la función pública que asumieron, en los estrictos términos y bajo los estándares de calidad fijados por la administración.

La garantía de calidad del servicio NO depende de la percepción subjetiva del operador sobre el nivel de limpieza evidente en su zona, pues ello le abriría la puerta a la incertidumbre en torno al cumplimiento de sus obligaciones. La inexistencia de estándares objetivos de calidad en este aspecto impediría entonces el control, la inspección y la vigilancia del Estado sobre las empresas que prestan servicios públicos⁹⁹.

En sentido opuesto, el artículo 2.7.4.7. de la Resolución CRA 943 de 2021 señala en su literal e) que los contratos de concesión para la prestación del servicio de aseo con áreas de servicio exclusivo deberán establecer **“con precisión, los niveles de calidad del servicio que debe garantizar el contratista a los usuarios**, los cuales deben ser, por lo menos, iguales a los establecidos en la normatividad vigente”. De ahí que resulte inconcebible encargarle a un particular la satisfacción del interés general que envuelve el servicio de barrido, sin indicarle con exactitud o precisión la cantidad de operación que le será exigible mes a mes y con base en la cual se evaluará su calidad y eficiencia.

En conclusión, una postura como la que defiende Promoambiental según la cual su naturaleza de autoridad tarifaria la faculta para fijar libremente los kilómetros por barrer en su área de servicio exclusivo y, luego, cobrarlo a los usuarios, desconoce la función pública de por medio y el significado de ejercerla con responsabilidad. Justamente por asumir esta función es que debe restringir su comportamiento a lo permitido por las normas, en virtud los principios de legalidad y de libertad negativa consagrados en la Constitución (artículo 6º) que someten las funciones públicas al ordenamiento jurídico.

No obstante, si todavía existieran dudas en este asunto, vale la pena señalar que todas las entidades de control del servicio de aseo ratificaron en numerosos pronunciamientos la vinculatoriedad del PGIRS para la aplicación de las fórmulas tarifarias y el cobro del barrido en cuestión.

La interventoría del contrato de concesión y la UAESP concuerdan en reconocerle imperatividad a las longitudes contempladas en aquel instrumento de planeación (Hechos No. 18, 19, 32 y 68). La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) también coinciden en este punto:

La primera manifestó el 20 de diciembre de 2020 que Promoambiental debe ajustar su programa de operaciones al PGIRS distrital y le recordó que **“solo se puede trasladar a tarifa lo que**

⁹⁹ Artículo 370 de la Constitución.

efectivamente contenga el PGIRS y lo que se ejecute efectivamente” (Hecho No. 33). En idéntico sentido se pronunció el 17 de junio de 2022, al reconocer que el “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del respectivo distrito, **establece las cantidades máximas de kilómetros y frecuencias de la actividad de barrido que pueden ejecutar los prestadores del servicio público de aseo para efectos de tarifas** y posterior cobro a los usuarios beneficiados por el servicio” (Hecho No. 35).

La CRA, por su parte, confirmó en numerosas ocasiones que los operadores del servicio de aseo como Promoambiental tienen, entre otras, las siguientes obligaciones:

- i) Deben calcular la tarifa de barrido con base en las frecuencias y las longitudes en kilómetros fijadas por el PGIRS local¹⁰⁰;
- ii) Deben determinar los kilómetros a barrer mensualmente teniendo en cuenta las frecuencias de barrido establecidas por las autoridades territoriales¹⁰¹.
- iii) No pueden decidir unilateralmente las cantidades de barrido que van a ejecutar e incluir en la tarifa que pagan los usuarios¹⁰²;

¹⁰⁰ “En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.4.51 del Decreto 1077 de 2015, la variable LBLj [Longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora en su área de prestación] se calcula de acuerdo con la frecuencia y los horarios establecidos en el programa de prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS del respectivo municipio o distrito”. Concepto No. 6421 del 9 de febrero de 2016 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0006421_2016.htm). Así mismo, “respecto al número de kilómetros de vías y áreas públicas que se debe incluir en el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo, la Resolución CRA 720 de 2015[5] establece en el parágrafo 1 del artículo 21 que deben corresponder a lo definido en el Programa de Prestación del Servicio, con base en las zonas y frecuencias definidas en el PGIRS del municipio atendido”. Concepto No. 3361 del 22 de enero de 2021 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0003361_2021.htm).

¹⁰¹ “La determinación de los kilómetros a barrer mensualmente en el área de prestación, deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido y que las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales utilizando el factor definido en el parágrafo 2 del artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015”. Concepto No. 6421 del 9 de febrero de 2016 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0006421_2016.htm). Igualmente “la persona prestadora deberá tomar del PGIRS las frecuencias de barrido definidas para cada uno de los diferentes barrios del municipio y/o distrito; y, a partir de dicha información, calculará la Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j - LBLj y lo incluirá en su Programa para la Prestación del Servicio de Aseo. En todos los casos, la longitud de vías y áreas barridas será un resultado de la ejecución real de dichas actividades en función del número de frecuencias establecidas en las disposiciones antes mencionadas”, Concepto No. 25561 del 27 de abril de 2021 (disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0025561_2021.htm).

¹⁰² En sus palabras “el prestador no puede determinar de manera unilateral frecuencias, actividades o áreas de intervención, sino que debe atender lo señalado en las metodologías tarifarias y lo establecido en la reglamentación del servicio público de aseo a fin de cumplir con las actividades que hacen parte del mismo”. Ver, Conceptos No. 48471 del 13 de julio de 2021 y No. 70631 del 21 de septiembre de 2021 (Disponibles en los siguientes vínculos: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0048471_2021.htm; https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0070631_2021.htm#:~:text=La%20persona%20prestadora%20de%20servicio,y%20cat%C3%A1strofes%20de%20cualquier%20tipo).

- iv) Tampoco pueden prestar ni cobrar a los usuarios actividades de este componente si las condiciones básicas de su ejecución no fueron fijadas por el PGIRS¹⁰³;
- v) El aumento de las frecuencias de barrido (y por lo tanto de los kilómetros atendidos) sólo podrá realizarse por solicitud del ente territorial al prestador del servicio, siempre y cuando haya modificado el PGIRS en tal sentido¹⁰⁴; y,
- vi) Deben ejecutar el barrido en los andenes y los contornos de los parques (no en su interior) ubicados en su área de prestación del servicio¹⁰⁵.

Entonces, a la luz del ordenamiento vigente y de su interpretación por las autoridades competentes, carecen de fundamento las diversas excusas o argumentos de Promoambiental para vulnerar los derechos de los usuarios y del resto de bogotanos.

Ahora bien, la empresa accionada llegó a sostener ante este Honorable Tribunal que ninguna norma le imponía la obligación de prestar el servicio de barrido con base en ciertas longitudes o kilómetros preestablecidos por el Distrito.

El 15 de junio de 2022 adujo que ni el Decreto 1077 de 2015, ni la resolución CRA 720 de 2015 o el Decreto 345 de 2020 ordenan que la longitud de las vías y áreas objeto de barrido y limpieza “necesaria para el cálculo de la tarifa a cobrar a los usuarios y/o suscriptores del servicio, deba estar señalada en el Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y que los prestadores deban adoptar el número de kilómetros de barrido y limpieza de esa fuente [...]”¹⁰⁶.

Según Promoambiental, “En las citadas normas se destaca que la *frecuencia* y el *horario* para la prestación el servicio público de aseo, serán señalados en el PGRIS, pero no sucede lo mismo con la longitud de kilómetros a barrer. Lo anterior por cuanto **la definición de éstos corresponde a los operadores**, quienes tienen el conocimiento de la necesidad de cada una de las zonas objeto del servicio de barrido y limpieza”¹⁰⁷ (énfasis agregado).

¹⁰³ “Si en el PGIRS del municipio no se han definido las condiciones básicas para la prestación de las actividades de limpieza urbana al momento de determinar la tarifa con la metodología tarifaria vigente, la persona prestadora del servicio público de aseo no podrá prestar dichas actividades y por lo tanto, tampoco podrá cobrarlas vía tarifa a los suscriptores, según lo establecido en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994”, Concepto No. 44521 del 30 de enero de 2019 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0044521_2019.htm).

¹⁰⁴ “El parágrafo 3 del artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015 determina, en concordancia con el Decreto 1077 de 2015, que el aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador del servicio, siempre y cuando haya modificado el PGIRS en tal sentido”. Concepto No. 6421 del 9 de febrero de 2016 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0006421_2016.htm).

¹⁰⁵ “[T]oda vez que el PGIRS define frecuencias mínimas objeto de la actividad de barrido y limpieza por barrios del municipio, las personas prestadoras estarán en la obligación de desarrollar dicha actividad en los andenes y contornos de parques ubicados en los barrios que conforman su área de prestación del servicio y, por ende, incluir sus respectivos kilómetros para el cálculo de la tarifa”. Concepto No. 3361 del 22 de enero de 2021 (Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0003361_2021.htm).

¹⁰⁶ Ver, Hecho No. 36.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

Para aquel operador, como puede verse, la reglamentación del barrido sólo le exige cumplir con algunas *frecuencias* y *horarios* en su prestación. Sin embargo, como se demostró, **las frecuencias se fijan en relación con, o teniendo en cuenta siempre, la longitud en kilómetros de las vías y áreas públicas que la administración distrital consigna en el PGIRS**. Así se infiere del artículo 2.3.2.2.2.4.51. del Decreto 1077 de 2015 con el siguiente tenor:

“Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. [...] La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito. **La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido**” (énfasis nuestro).

Resulta inaceptable por ello pretender desvincular las cantidades de kilómetros por barrer de las frecuencias y los horarios de barrido, como lo hace Promoambiental, con el único objeto de incrementar su recaudo vía factura.

Otra justificación que ofrece Promoambiental para explicar sus irregularidades consiste en invocar conceptos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) que, supuestamente, convalidan su curiosa hermenéutica tarifaria. Por ejemplo, el 22 de junio pasado citó varias comunicaciones¹⁰⁸, al parecer, proferidas por la oficina jurídica del ente regulador como respuesta a inquietudes individuales enmarcadas en el derecho de petición (artículo 23 constitucional).

Tales respuestas sugieren que la información sobre longitudes de barrido autorizados por el PGIRS no es vinculante o, en el mejor de los casos, solamente con respecto a las *frecuencias* con las cuales debe prestarse el servicio¹⁰⁹; y agregan que “los kilómetros objeto de barrido y limpieza que el prestador atiende deberán ser calculados a partir de su propia información operativa”¹¹⁰.

Sin embargo, la lectura que propone Promoambiental de los oficios de la CRA induce al error y deviene improcedente por varias razones:

- i) En primer lugar, porque los pronunciamientos de la oficina jurídica de la CRA adolecen de fuerza vinculante cuando se originan en el derecho ciudadano a formular

¹⁰⁸ Ver, Hecho No. 36.

¹⁰⁹ En tal sentido, Promoambiental menciona la “respuesta a derecho de petición con radicado No. 20200300003421 de fecha 13-01-2020” (Anexo 35) y la “respuesta a un derecho de petición con radicado No. 202201200151710 de fecha 25-02-2022”.

¹¹⁰ Al respecto, cita la “respuesta a un derecho de petición con radicado No. 202103000029091 de fecha 13-05-2021” (Anexo 36).

consultas¹¹¹. Aquella dependencia siempre advierte que su criterio no resuelve problemas específicos y carece de “carácter obligatorio”.

Por ejemplo, en la respuesta del 13 de mayo de 2021¹¹² que invoca Promoambiental como sustento de la tesis sobre la inexistencia de límites en el número de kilómetros por barrer, se lee al comienzo:

“Previo a dar respuesta a su consulta, le indicamos que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los conceptos emitidos son orientaciones que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de situaciones particulares, **la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante**” (énfasis agregado).

La misma irrelevancia jurídica se predica de las demás comunicaciones de la CRA que utiliza la empresa accionada en su defensa.

- ii) En segundo lugar, porque la oficina jurídica del ente regulador nunca manifestó lo que asevera Promoambiental. Para la muestra, según esta empresa, la CRA confirmó que los operadores pueden calcular el número de kilómetros por barrer “a partir de su propia información operativa”¹¹³. No obstante, el oficio que invoca se refiere, literalmente, a los kilómetros que efectivamente barre o que “atiende” (en tiempo verbal presente) los cuales, por obvias razones, sólo pueden calcularse con los datos que cada operador produce y registra. La entidad de control no se refirió entonces al “deber ser” o a las cantidades de kilómetros que los prestadores del servicio “deberían barrer” según las normas aplicables y que luego podían incorporar al cálculo tarifario.
- iii) Finalmente, porque la propia CRA reconoció que carece de competencia para interpretar las normas nacionales sobre la prestación del servicio de aseo en el componente de barrido. Por ejemplo, el ente de control señaló el 6 de mayo de 2022 que escapa de sus funciones interpretar estatutos como el Decreto 1077 de 2015, cuyo artículo 2.3.2.2.2.4.51. ordena prestar el servicio en cuestión según las exigencias del PGIRS y vincula los kilómetros por barrer con las frecuencias del servicio. En palabras de la entidad

“[R]esulta pertinente precisar que en razón a las funciones y facultades otorgadas a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) por la Ley 142 de 1994, principalmente en sus artículos 73 y 74, **la Comisión no es competente para resolver o interpretar** válidamente asuntos relacionados con normas

¹¹¹ El artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 aclara en este punto que: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

¹¹² Anexo 36.

¹¹³ *Ibíd.*

expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre ellas, las contenidas en **el Decreto 1077 de 2015 [...]**¹¹⁴.

En síntesis, ninguno de los pronunciamientos de la CRA que esgrime Promoambiental para modificar la fórmula tarifaria del componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, posee fuerza jurídica para alterar normas como el Decreto 1077 de 2015 y la propia Resolución CRA 943 de 2021 que limitan el número de kilómetros que pueden cobrarse a los usuarios según lo establecido en el PGIRS Distrital.

Para finalizar, otra excusa recurrente de Promoambiental para desconocer sus obligaciones de cara a los usuarios y demás habitantes de Bogotá se refiere a la existencia de un laudo arbitral que, en su concepto, le permitió incorporar en el cálculo de los costos del servicio de barrido todos los kilómetros lineales que efectivamente atiende en su área de operación¹¹⁵.

Al respecto, es necesario aclarar, de un lado, que aquella decisión no se pronunció en ningún momento sobre el marco jurídico tarifario que rige la actividad de barrido y limpieza. El pleito en aquella oportunidad versó en realidad sobre la *remuneración* de los operarios, y la supuesta injusticia del modelo financiero acogido por el contrato de concesión que suscribió con la Alcaldía Mayor de Bogotá. Luego, **la parte resolutive del laudo, sus declaraciones y condenas, en nada modificaron la metodología vigente para el cobro de este componente en la ciudad.**

Algunos puntos resolutivos del laudo arbitral incluso ratificaron la vinculatoriedad de la fórmula tarifaria contemplada en la Resolución CRA 720 de 2015 tantas veces mencionada. Por ejemplo, el numeral quinto de aquella providencia dispuso:

“Declarar que PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO S.A.S. [...] debe considerar y aplicar lo prescrito en los términos de referencia de la Licitación Pública N° UAESP-LP-02-2017 y los contratos de concesión respectivos, en los cuales se previó, **para efectos de la definición, liquidación, cobro y recaudo de las tarifas a los usuarios del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., durante la vigencia de los contratos, la aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen**”¹¹⁶ (énfasis agregado).

De otro, que un fallo de naturaleza arbitral jamás puede pronunciarse sobre la vigencia o el alcance de actos administrativos generales como aquellos que reglamentan la tarifaria del servicio de aseo. La Constitución, la ley y la jurisprudencia expresamente prohíben que los tribunales de arbitramento invadan las competencias reservadas a la justicia contencioso-administrativa y emitan pronunciamientos relacionados con la validez de tales actos.

¹¹⁴ Respuesta a un derecho de petición radicado bajo el número 20220120036541 de fecha 06-05-2022, suscrito por el Jefe Oficina Asesora Jurídica de la CRA. Anexo 19, folio 15.

¹¹⁵ Tribunal de Arbitraje Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. contra Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., Laudo Arbitral del 8 de noviembre de 2021, Bogotá D.C. Anexo 37.

¹¹⁶ Anexo 37, folios 241 y 242.

Previamente se recordó que la relación jurídica entre usuarios de servicios públicos domiciliarios y empresas prestadoras se encuentra atravesada por normas de orden público que buscan materializar los fines sociales del Estado y prevenir el abuso de la posición dominante de estas últimas. Entre ellas se destacan las que fijan la manera de calcular la tarifa que pagarán los usuarios, mediante las cuales se protegen los derechos de la parte débil de la relación desde el punto de vista económico.

Así las cosas, la aplicación de las fórmulas tarifarias consignadas en actos administrativos como la Resolución CRA 720 de 2015 es un asunto de interés general que no es susceptible de transacción por ninguna de las partes en el contrato de concesión suscrito por Promoambiental. Este asunto escapa de las competencias que pueden asumir los particulares que ejercen temporalmente la administración de justicia.

Al respecto, la Corte Constitucional recordó en sentencias de unificación como la SU-174 del año 2017 que “sólo se pueden someter a arbitramento los asuntos transigibles”. En sus palabras:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado claramente que el arbitramento tiene límites materiales, en el sentido de que no todos los asuntos se pueden someter a la decisión de los árbitros. En términos generales, únicamente se pueden sujetar a este tipo de procedimiento los asuntos de naturaleza transigible, que pueden ser objeto de libre disposición, negociación o renuncia por las partes en conflicto y, en consecuencia, se incluyen dentro de la órbita de su voluntad”.

Así mismo, en el caso bajo estudio, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aclaró, tras la expedición del laudo arbitral controvertido, que la prestación de la actividad de barrido bajo el modelo de concesión y como consecuencia de una licitación no implica que la metodología tarifaria impuesta por la CRA pueda modificarse por las partes del contrato¹¹⁷.

Por estos motivos, resulta inadmisibile el argumento de Promoambiental para desconocer la obligatoriedad de las normas que restringen el número de kilómetros que puede reportar como barridos. El laudo arbitral proferido el 8 de noviembre de 2021 en nada cambió la manera de fijar el costo de este servicio ni desmontó las garantías previstas en este sentido a favor de los usuarios. El propio gerente general de esta empresa, Tomás Mendoza, aseguró en medios de comunicación el 26 de julio de 2022 que el procedimiento ante aquel Tribunal de Arbitramento se refirió a un litigio “entre privados”, “que, en ningún caso, afecta a los usuarios, ni la tarifa, ni el servicio prestado”¹¹⁸.

En conclusión, no caben dudas sobre la veracidad y gravedad de las irregularidades cometidas por Promoambiental. Sin asomo de vergüenza esta empresa reconoce que supera mes a mes y desde

¹¹⁷ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, oficio 20224300308291 del 02 de febrero de 2022 (Anexo 38).

¹¹⁸ Declaraciones efectuadas para el medio RCN Radio, “*En qué va pleito legal entre empresas de aseo de Bogotá y Promoambiental*”, del 26 de julio de 2022 (Disponible en: <https://www.rcnradio.com/bogota/en-que-va-pleito-legal-entre-empresas-de-aseo-de-bogota-y-promoambiental>).

el año 2018 la cantidad de kilómetros que debe barrer según el PGIRS Distrital. También admite que inaplica la fórmula tarifaria vigente para calcular el costo del servicio, a pesar de que asumió esta función pública que, como cualquier otra, se rige por el principio de legalidad.

Del exceso de kilómetros supuestamente barridos y su impacto en la tarifa, se sigue, inevitablemente, que Promoambiental efectúa de cobros indebidos en la factura del aseo, que lesionan los derechos de los suscriptores y afectan el patrimonio del Distrito al incrementar el monto de los subsidios concebidos a favor de la población con menores ingresos.

El recuento fáctico y jurídico precedente acredita entonces la lesión de los derechos de los usuarios del servicio de aseo en Bogotá y el menoscabo de los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos y al patrimonio de la ciudad. Por consiguiente, están dadas las condiciones sustanciales necesarias para declarar la prosperidad de la acción popular y ordenar las correspondientes medidas de protección, prevención y restablecimiento de los intereses vulnerados.

2) Los derechos colectivos afectados protegen el marco jurídico tarifario, la prestación eficiente del servicio de barrido y la integridad del patrimonio público

Los derechos colectivos invocados ha sido objeto de amplio desarrollo legal y jurisprudencial. A efectos de subrayar su contenido obligacional pertinente en la resolución del presente caso, basta con realizar las siguientes consideraciones:

i) Los derechos de los usuarios de servicios públicos revisten jerarquía constitucional. El artículo 369 superior los reconoce y ordena la creación de un régimen de protección legal. Por esta naturaleza son derechos indisponibles para las autoridades y los particulares que contribuyen en esta función inherente del Estado e irradian las relaciones que se suscitan entre los ciudadanos y las empresas operadoras¹¹⁹.

En vista de su importancia, la Ley 472 de 1998 los introdujo dentro del repertorio de intereses colectivos susceptibles de ampararse por conducto de la acción popular (artículo 4º, literal n). La Ley 142 de 1994, por su parte, incorporó el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios como uno de los objetivos centrales de la intervención del Estado en los servicios públicos (artículo 2.1) y les dotó de capacidad para participar en la gestión y la fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios (artículo 65 y ss).

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-270 de 2004.

Al amparo de estas obligaciones, Promoambiental se comprometió en el contrato de concesión No. 283 de 2018 a respetar los derechos de los usuarios del servicio de aseo, en particular, mediante la aplicación del régimen tarifario dispuesto por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), con el fin de evitar “abuso con los suscriptores del sistema”. La cláusula 33 del contrato establece en este aspecto:

“[...] **El Concesionario** actuará en calidad de entidad tarifaria local [...] en ejercicio de esta condición, **se sujetará en todo a la metodología establecida por la CRA para el cálculo de las tarifas aplicables al servicio público de aseo**, sin perjuicio de las revisiones y modificaciones que dicha entidad pueda efectuar cuando se evidencia situaciones atribuibles al Concesionario que señalen un posible abuso de posición dominante, abuso con los suscriptores del sistema o cuando el Concesionario incurra en las prácticas tarifarias restrictivas de la competencia” (énfasis agregado).

Así las cosas, en el caso concreto, los usuarios del servicio público de aseo a cargo de Promoambiental ostentan el derecho a que su prestación se realice de conformidad con las normas legales y reglamentarias. Esto implica, entre otros aspectos, que las actividades ejecutadas en el componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el cálculo de los costos y la metodología tarifaria utilizada respeten el marco jurídico vigente y mejoren su calidad de vida.

Por consiguiente, el desconocimiento abierto y persistente de Promoambiental de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, la Resolución CRA 943 de 2021 y el Decreto Distrital 345 de 2020, entre otras disposiciones que fijan con detalle la manera de ofrecer el servicio mencionado, constituye una violación flagrante de los derechos de los usuarios que se traduce en daños sobre su patrimonio.

ii) El derecho colectivo a la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios ampara la expectativa legítima de recibir un servicio de aseo en condiciones de calidad, oportunidad, cobertura y precio justo, entre otros criterios. El papel del Estado en su garantía implica adelantar labores de regulación y control “con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma”¹²⁰, tal y como lo estipula el artículo 365 de la Constitución¹²¹.

Sobre este derecho incluido en la Ley 472 de 1998 (artículo 4º, literal j), el Consejo de Estado recuerda que vela porque se materialice una finalidad social del Estado y se asegure el bienestar de la población. Por ello, el bien jurídico tutelado por aquel no se refiere a la función administrativa

¹²⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de febrero 7 de 2019, Rad.: 85001-23-33-000-2017-00075-01(AP), Actor: Personería Municipal de Chámeza (Casanare) y otros.

¹²¹ Tal disposición señala que “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

en sí misma, “sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente **en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio**”¹²² (énfasis agregado)¹²³.

Por ende, los derechos de los usuarios y el derecho a la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios se encuentran *íntimamente ligados*, en la medida en que el disfrute de los primeros implica la garantía del segundo¹²⁴. En lo pertinente, el Consejo de Estado estableció que la incorrecta “tarificación” o el cobro de un precio mayor al reglamentario por concepto de tarifa, vulnera por conexión los “derechos colectivos de los consumidores y usuarios del servicio público domiciliario”¹²⁵.

La facturación irregular del servicio de aseo que efectúa Promoambiental lesiona entonces la expectativa legítima a que su cobro se realice de acuerdo con los parámetros jurídicos vigentes, o a que su precio se determine de manera apropiada y, en ese orden de ideas, implica simultáneamente una violación del derecho a que su prestación se realice de manera eficiente¹²⁶.

De otro lado, la calidad del servicio público bajo estudio también supone adelantar su gestión de acuerdo con el instrumento de planeación distrital por excelencia, es decir, prestarlo en concordancia con el PGIRS. Al respecto, el artículo 4º del Decreto 2981 de 2013 (compilado por el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.3.2.2.1.3.) define la calidad de esta actividad en los siguientes términos:

“Artículo 4º. 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 decreto**, 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” (énfasis fuera del texto original).

En consecuencia, también se lesiona el derecho colectivo en cuestión, cuando los operadores del servicio de aseo como Promoambiental se apartan sin razón de las normas reglamentarias que vinculan el componente de barrido con lo establecido por la Alcaldía Mayor de Bogotá en el PGIRS.

¹²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP) de fecha 10 de febrero de 2005. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.

¹²³ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de febrero 7 de 2019, Rad.: 85001-23-33-000-2017-00075-01(AP), Actor: Personería Municipal de Chámeza (Casanare) y otros.

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: María Elena Giraldo Gómez, febrero 10 de 2005, Rad.: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP), Accionado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM).

¹²⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de febrero 7 de 2019, Rad.: 85001-23-33-000-2017-00075-01(AP), Actor: Personería Municipal de Chámeza (Casanare) y otros.

iii) En tercer lugar, el patrimonio público comprende “la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”¹²⁷.

Según el Consejo de Estado “el patrimonio público tiene una doble naturaleza en el ordenamiento jurídico. La primera es la dimensión subjetiva, la cual le otorga el calificativo de derecho, y la segunda, una dimensión objetiva o de principio, que se traduce en la obligación de las entidades públicas de gestionarlo de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y cumpliendo la legalidad presupuestal vigente”¹²⁸.

Para velar por el respeto aquella gestión transparente y orientada hacia el logro de una mayor justicia social, el Congreso de la República consagró el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público en la Ley 472 de 1998 (artículo 4º, literal e). Esta garantía le facilita a la población desempeñar roles de veeduría ciudadana y contribuir en la administración “proba” del erario, “con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento”¹²⁹.

Entonces, teniendo en cuenta, por un lado, que el presupuesto distrital concurre en la financiación de los subsidios que reciben los bogotanos de estratos 1, 2 y 3 para el pago de los servicios públicos a través del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos; y, por otro, que Promoambiental aumenta arbitrariamente el valor de la tarifa que cobra por dicha actividad, se configura, automáticamente, un detrimento al patrimonio de la ciudad cuando recibe dineros en exceso de aquel fondo sin motivo legítimo.

3) Los elementos de juicio aportados con la demanda revisten entidad probatoria

En atención al principio que radica en el actor la carga de acreditar “los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende”¹³⁰, **junto con la demanda se aporta material probatorio idóneo, conducente y suficiente para despejar cualquier duda sobre los siguientes hechos:**

¹²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Actor: Fernando García Herreros Castañeda.

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: William Hernández Gómez, Sentencia del 13 de febrero de 2018, radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(su) actor: Antonio José Rengifo, Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional y otros.

¹²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Decisión, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez, febrero 1º de 2022. Radicación: 73001-33-31-006-2008-00027-01, Actor: Germán Eduardo Triana López Demandado: Compañía Energética del Tolima S.A - E.S.P. – Enertolima.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Junio 30 de 2011, Radicación: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP). Actor: Iván Orlando Briceño y Otro. Demandado: Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol y otro.

- i) El reporte y cobro por parte de Promoambiental de cantidades de kilómetros barridos en su Área de Servicio Exclusivo que desbordan, con creces, las longitudes contempladas para la ejecución de tal actividad en el PGIRS distrital.
- ii) La obligatoriedad de las normas que establecen la fórmula tarifaria que deben aplicar los operadores como Promoambiental para determinar el costo del componente de barrido y limpieza en cuestión, según las longitudes en kilómetros que autoriza el distrito en el PGIRS; y,
- iii) La omisión o el retraso de las demás entidades demandadas en ejercer sus competencias de vigilancia, control y corrección sobre Promoambiental en lo relacionado con el reporte y cobro de cantidades de kilómetros barridos que sobrepasan los consignados en el PGIRS distrital.

Otras circunstancias fácticas como las dimensiones concretas del detrimento patrimonial ocasionado por Promoambiental (Hechos No. 45 a 47 y 50 a 51); el registro y cobro de actividades de barrido en áreas públicas cubiertas por césped o que no reciben tal servicio; y, el barrido deficiente o inexistente en algunas vías de la zona donde opera la misma empresa (Hechos No. 52 a 54), aparecen acreditados con evidencias o indicios como fotografías e información consultada en la página web de Promoambiental¹³¹, elementos que deben valorarse “dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica”¹³² y que ofrecen certeza sobre la realidad del lugar y el momento, si se aprecian integralmente o se cotejan con otros medios de prueba.

Al respecto, el Consejo de Estado enseña que “las fotografías o películas de personas, cosas, predios, etc., sirven para probar el estado de hecho que existía en el momento de ser tomadas, de acuerdo con la libre crítica que de ellas haga el juez”¹³³ y dada la posibilidad de corroborar su autenticidad a la luz del acervo probatorio o de elementos adicionales de convicción.

En consecuencia, estas últimas evidencias pueden acompañarse de informes y evaluaciones elaboradas por las autoridades demandadas o por instituciones especializadas, inspecciones, dictámenes, testimonios y los demás elementos de juicio que esta colegiatura considere acorde con los principios de inmediación, publicidad y libertad probatoria. Por ello, se le solicita a este Honorable Tribunal aplicar subsidiariamente el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 cuyo tenor literal es el siguiente:

“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables

¹³¹ En concreto, la página oficial de aquella empresa: <https://www.promoambientaldistrito.com/web/servicios/barrido/>

¹³² Corte Constitucional, sentencia T-930A de 2013.

¹³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A; sentencia de marzo 10 de 2011. M. P.: Mauricio Fajardo Gómez.

para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos” (énfasis agregado).

Esta petición se justifica por cuanto los actores adolecemos de la pericia técnica suficiente, de la información operativa completa del operador y de la capacidad material y recurso humano necesario para adelantar una evaluación integral y célere sobre el impacto de las conductas irregulares cometidas por Promoambiental sobre los derechos vulnerados. Igualmente, la solicitud busca evitar la emisión de un fallo inhibitorio o que declare improcedente la acción, teniendo en cuenta la vocación de este mecanismo judicial hacia la adopción de “fallos meritorios” y la responsabilidad judicial de remover los obstáculos procesales que dificulten resolver la situación problemática de fondo¹³⁴.

4) El juez popular es competente para proteger los derechos colectivos lesionados por Promoambiental

La acción popular representa un mecanismo judicial idóneo para proteger en interés general quebrantado el presente caso. Gracias a su configuración constitucional, el juez de conocimiento se encuentra investido de facultades para *hacer cesar* las violaciones a los derechos colectivos, *prevenir* nuevos atentados en su contra, *restablecer* las cosas al estado original, y, excepcionalmente, ordenar *indemnizaciones*.

Estas cuatro aptitudes básicas recogidas en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 implican, entre otras cosas, que los jueces están habilitados al interior de este escenario procesal para fallar *extra* y *ultra petita*¹³⁵, pero sobre todo para adoptar cualquier medida que estime necesaria para conjurar y prevenir los daños comprobados sobre la colectividad.

Por ejemplo, según la Corte Suprema de Justicia, la acción popular busca “evitar el daño contingente (medida de prevención), hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos (medida de cesación), o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (medida de restablecimiento)”¹³⁶.

¹³⁴ Artículo 5º de la Ley 472 de 1998. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia T-842A de 2013. El Consejo de Estado advierte también sobre el carácter “prevalente y especial que tienen las acciones populares” y “la obligación del juez de impulsar oficiosamente el proceso”. Sentencia del 19 de julio de 2007. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P.: Martha Sofia Sanz Tobón. Radicación: 41001-23-31-000-2003-01180-01(AP). Actor: Dairo González y otro.

¹³⁵ Consejo de Estado, sentencia del 19 de julio de 2007, *vid. supra*.

¹³⁶ Sala Civil. Sentencia del 22 de abril de 2009. Expediente 11001-31-03-026-2000-00624-01.

Ahora bien, la función restaurativa de este medio de control resulta de vital importancia en este caso, por cuanto permite retrotraer los efectos de las irregularidades acumuladas por más de tres años en la prestación del servicio de aseo por parte de Promoambiental y compensar el detrimento patrimonial sufrido por los usuarios-víctimas y a la ciudadanía en general.

Sobre la misma, la jurisprudencia indica que por utilidad para restablecer el uso y el goce de derechos de vital trascendencia social¹³⁷, la posibilidad de asumir el conocimiento de la acción y ordenar medidas de restablecimiento o decretar la llamada *restitutio in integrum* no depende de lo que pueda llegar a decidirse en otro trámite judicial, incluso de carácter ordinario, ni de la existencia de otros medios de control para evaluar la conducta de las autoridades o los particulares denunciados:

“La acción o pretensión popular, dada la importancia y relevancia jurídica de los bienes que protege, tiene trámite preferente, salvo las excepciones consagradas legalmente [...] así mismo, tal y como se manifestó y, a diferencia de otras acciones de rango constitucional [...] ostenta un carácter autónomo y principal, motivo válido para afirmar que **su ejercicio no depende de la existencia de otro mecanismo de defensa, de un trámite administrativo independiente, o de lo que pueda decidirse en otro proceso judicial, aún sea de naturaleza ordinaria**

En tanto que la acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículos 18 ley 472 de 1998 y 161 de la ley 1437 de 2011); por consiguiente, **no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción o pretensión popular de la procedencia o no de otras acciones, medios de control o pretensiones principales o subsidiarias**, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados en la demanda. Entonces, si bien podrían existir acciones o medios de control administrativos o judiciales para juzgar la conducta –activa u omisiva – de las entidades o autoridades públicas, o particulares que cumplen función administrativa en relación con determinados hechos; lo cierto es que **la admisión y procedencia de la acción popular no dependerá, en ningún caso, de la interposición o iniciación de aquellas acciones o procedimientos.**

En ese contexto, **es posible que la conducta de alguna persona que lesiona o trasgreda un derecho o interés colectivo pueda ser revisada vía otras acciones constitucionales u ordinarias, principales o subsidiarias, pero, en todos los casos, procederá la acción popular para el juzgamiento de los hechos y conductas que lesionan o amenazan el respectivo derecho colectivo**”¹³⁸ (énfasis agregado)

¹³⁷ Corte Constitucional, sentencias T-443 de 2013 y C-644 de 2011.

¹³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P.: Enrique Gil Botero, 26 de noviembre de 2013. Número de Radicación: 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). Actor: Ángela María Maldonado Rodríguez y otros.

Por los anteriores motivos, nuestras pretensiones en materia de restablecimiento del orden jurídico lesionado y restitución de los dineros arbitrariamente cobrados por la empresa Promoambiental no sólo resulta procedente sino necesaria para el pleno disfrute de los derechos colectivos vulnerados.

Más aún, carecerá de legitimidad una decisión que se abstenga de resolver la problemática social planteada, con el argumento de que se enmarca en la ejecución de un contrato estatal de concesión, toda vez que no se persigue ninguna declaratoria de invalidez o de incumplimiento, pues lo que se busca es la protección inmediata de los más de 730.000 usuarios que atiende la empresa Promoambiental que vienen siendo afectados en sus derechos desde el año 2018 (ante la pasible mirada de las autoridades de control), aunado a la defensa el patrimonio de la ciudad.

La procedibilidad formal y sustancial de la acción popular cuando las violaciones al interés general provengan de la ejecución de un contrato estatal resulta así irrefutable, al punto que el propio legislador previó tal hipótesis en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del año 2011, cuando señaló en su artículo 144 que el juez puede tomar todas las medidas que sean necesarias para proteger el interés general incluso en estos eventos:

*“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, **podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato**, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, **sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos**” (énfasis nuestro).*

CONCLUSIONES

Los suscritos actores populares acudimos ante este Honorable Tribunal en procura de una decisión urgente y efectiva que ponga fin a la extracción constante y arbitraria de recursos privados y públicos que viene realizando la empresa Promoambiental desde que inició la concesión del servicio público de aseo en Bogotá hacia el año 2018.

Así mismo, pretendemos una solución definitiva al inexplicable retraso u omisión de los entes de control en ejercer sus competencias e imponer sanciones o medidas correctivas para que dicho operador actúe dentro de los márgenes de la ley que rige la función pública en sus manos.

Con especial énfasis, esperamos que la Superintendencia de Servicios Públicos despliegue con celeridad sus competencias para “vigilar, inspeccionar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario que fijen las Comisiones de Regulación respectivas, por parte de los prestadores

de servicios públicos domiciliarios”¹³⁹, y, en tal sentido, defina y decrete las restituciones dinerarias a las que haya lugar.

Igualmente, queremos insistir en que el presente escrito comprobó de forma plena e indiscutible: (1) las acciones y las omisiones de las demandadas que desconocen sus deberes legales, (2) la configuración de daños ciertos, actuales y futuros, sobre los derechos colectivos de la población bogotana, y (3) la relación de causalidad entre tales comportamientos y los perjuicios denunciados.

También queremos subrayar que ninguna de las excusas de Promoambiental para evadir las normas imperativa que reglamentan la prestación y el cálculo tarifario del servicio de aseo resulta válida por cuanto: (1) el principio de legalidad gobierna el ejercicio de todas las funciones públicas, incluso cuando las desarrollan los particulares temporalmente; (2) su responsabilidad como entidad tarifaria local no le permite *crear o modificar* las fórmulas vigentes en este ámbito, (3) Los límites de kilómetros por barrer consignados en el PGIRS distrital son garantías contra el abuso de las empresas prestadoras del servicio, salvaguardas de los derechos de los usuarios y parámetros objetivos para medir la calidad del servicio.

Tampoco será procedente acoger los demás alegatos de Promoambiental, pues todos los organismos de control, en especial la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), reconocen que las empresas prestadoras deben calcular la tarifa de barrido con base en las frecuencias y las longitudes en kilómetros fijadas por el PGIRS; deben fijar los kilómetros que atenderán teniendo en cuenta las frecuencias de barrido establecidas por las autoridades territoriales y tienen prohibido decidir unilateralmente las cantidades de barrido que ejecutarán y trasladarán a la tarifa que pagan los usuarios.

Las tesis adicionales que propone la empresa accionada también devienen inaceptables porque (1) los pronunciamientos de la oficina jurídica de la CRA adolecen de fuerza vinculante cuando se originan en el derecho ciudadano a formular consultas; (2) la propia CRA manifestó su falta de competencia para interpretar las normas nacionales sobre el servicio público de aseo; y, finalmente, porque (3) el laudo arbitral que suele esgrimir en su defensa (del 8 de noviembre de 2021) nunca se pronunció -ni podía hacerlo- sobre el marco jurídico tarifario que rige la actividad de barrido y limpieza en cuestión.

Aquel trámite de derecho privado versó en realidad sobre la *remuneración* de los operadores, asunto totalmente diferente a reglas sobre tarifas del servicio, al punto que en la parte resolutive de la decisión los árbitros ratificaron que las empresas concesionarias del aseo estaban llamadas a utilizar la Resolución CRA 720 de 2015 y las demás normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen para definir, liquidar, cobrar y recaudar de las tarifas a los usuarios del servicio en la ciudad de Bogotá.

¹³⁹ Artículo 6º del Decreto 1369 de 2020.

V. PRETENSIONES

1. **ADMITIR** la demanda y informar de la presente acción constitucional a los miembros de la comunidad afectada, a través de un medio masivo de comunicación (prensa, radio o televisión) de amplia circulación, o de cualquier mecanismo eficaz para efectos de su conocimiento¹⁴⁰.
2. **OFICIAR** sobre el inicio del procedimiento al Defensor del Pueblo o sus delegados, a la Personería, la Veeduría y la Contraloría Distrital, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las demás autoridades y particulares que este Honorable Tribunal considere que les asiste una responsabilidad o interés legítimo en la garantía de los derechos colectivos vulnerados¹⁴¹.
3. **DESPLEGAR** las facultades constitucionales en calidad de juez popular para subsanar las eventuales falencias procesales que llegue a evidenciar con el ánimo de emitir un pronunciamiento de fondo que resuelva la problemática denunciada por este conducto¹⁴².
4. **AMPARAR** los derechos colectivos de los usuarios del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, junto con los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos y al patrimonio público, vulnerados por la empresa Promoambiental, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y Consorcio Proyección Capital.
5. En aras de hacer cesar las violaciones al interés general, prevenir futuras y restablecer las cosas a su estado anterior, **ORDENAR** la implementación de las siguientes medidas:

5.1. A Promoambiental:

- 5.1.1 **ABTENERSE** de incorporar en la fórmula tarifaria establecida por la CRA para fijar el costo del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, aquellas cantidades de kilómetros lineales atendidas que superen las longitudes contempladas en el PGIRS Distrital para su Área de Servicio Exclusivo.
- 5.1.2 **ABTENERSE** invocar en adelante como excusa para intentar justificar irregularidades en materia tarifaria el laudo arbitral proferido el 8 de noviembre de 2021, o de proponer interpretaciones de su contenido prescriptivo que induzcan al error en el sentido de que dicha providencia modificó, alteró o incidió en el marco reglamentario exigible para la determinación de los costos y las tarifas de servicio

¹⁴⁰ Artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

¹⁴¹ Artículo 24, *ibíd.*

¹⁴² Artículo 5º, *ibíd.*

de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, en cualquier escenario judicial, administrativo o en el contexto del contrato de concesión No. 283 de 2018. El desconocimiento de esta prohibición será valorado por la entidad contratante, es decir, por la Alcaldía Distrital, como el incumplimiento de las obligaciones de buena fe implícitas en dicho contrato y, por lo tanto, dará lugar a la apertura de los procedimientos correctivos y sancionatorios dispuestos en el contrato de concesión y la legislación aplicable.

- 5.1.3 **REINTEGRAR** a los suscriptores y al distrito capital, dentro de un plazo de seis (6) meses o el que determine este despacho, las sumas de dinero cobradas y recaudadas en exceso desde el comienzo de la concesión en 2018 hasta fecha del fallo (respectivamente indexadas) por concepto de tarifa del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, en virtud de su práctica irregular de reportar y cobrar longitudes de kilómetros atendidos superiores a las contempladas en los PGIRS distritales vigentes, teniendo en cuenta el informe que emita la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señalado en el numeral 5.2.1. del petitorio.
- 5.1.4 **RENDIR** informes mensuales al Comité de verificación previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, desde la ejecutoria de la presente decisión, sobre las gestiones realizadas, conforme a lo ordenado en la sentencia, para restablecer los derechos colectivos lesionados.
- 5.1.5 **REMITIR** a cada uno de sus suscriptores, por el medio que resulte más eficaz y en plazo que determine este despacho, una comunicación en donde: **i)** relate con detalle y de manera pedagógica los comportamientos en los cuales incurrió desde el año 2018 y que consumaron la violación de sus derechos colectivos en relación con el disfrute de un servicio público de aseo eficiente, de calidad y a precios justos; **ii)** pida excusas por su conducta y se comprometa a no volver a incurrir en esta clase de irregularidades tarifarias; y, **iii)** explique los mecanismos administrativos o las estrategias que implementará para reintegrar las sumas de dinero cobradas y recaudadas sin fundamento jurídico según lo declare esta providencia, antes de que finalice el contrato de concesión No. 283 de 2018.

5.2. **A la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:**

- 5.2.1 **EVALUAR** de forma integral, en el plazo máximo de 30 días, los cobros efectuados por la empresa Promoambiental a los suscriptores del servicio de aseo y presentar un informe al despacho y al Comité de verificación previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, con el fin de identificar los montos recaudados sin fundamento jurídico desde el año 2018 a la fecha del fallo o que se efectue dicha evaluación, para el servicio público de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de manera que precise las actividades para el restablecimiento

integral de los derechos colectivos lesionados que deberá ejecutar dicho operador a favor de los residentes en Bogotá y de la administración de la ciudad.

Para dar por satisfecha esta orden, la entidad deberá obtener la aprobación del Comité de verificación previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

5.2.2 **VIGILAR** el cumplimiento de lo decidido en esta acción popular y en especial, procurar el reintegro de los dineros cobrados y recaudados sin fundamento jurídico por la empresa Promoambiental, ejerciendo para ello todas sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias.

5.2.3 **PRESENTAR** ante este Honorable Tribunal un informe completo y definitivo con los resultados del ejercicio de sus competencias de vigilancia en materia tarifaria sobre la empresa Promoambiental para el periodo que comprende el inicio de la ejecución del contrato de concesión No. 283 de 2018 suscrito con UAESP hasta la fecha, en el plazo de dos (2) meses desde la expedición de la sentencia que se emita en el presente proceso.

5.2.4 **REALIZAR** al menos dos (2) eventos masivos de socialización con los habitantes de la ciudad interesados y con los suscriptores del servicio de aseo que brinda la empresa Promoambiental, al interior de los cuales se: **i)** presente de manera clara y pedagógica los resultados de su vigilancia tarifaria en los ya términos mencionados; **ii)** instruya sobre la manera de interpretar los datos tarifarios que contiene la factura del servicio público de aseo en Bogotá o que es publicada por el concesionario del servicio de aseo; **iii)** informe sobre las estrategias que implementará para verificar el restablecimiento de las sumas de dinero recaudadas por Promoambiental sin fundamento jurídico; **iv)** instruya sobre los canales de reclamo disponibles para denuncia ciudadana de potenciales irregularidades en el cobro de los servicios públicos domiciliarios; y, **v)** pida excusas y se comprometa públicamente a no volver a incurrir en moras u omisiones que faciliten la violación de los derechos colectivo denunciados. Este evento deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de un mes contabilizado a partir de la expedición del informe mencionado en el numeral 5.2.3 de esta parte resolutive.

5.3. **A la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito (UAESP):**

5.3.1 **VIGILAR** el cumplimiento de lo decidido en esta acción popular y, en tal sentido, ELABORAR, SOCIALIZAR con la población bogotana y PRESENTAR ante este Honorable Tribunal un informe exhaustivo que dé cuenta de las prácticas irregulares en materia de operación del servicio de aseo en su componente de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que tuvieron impacto en el incremento del valor de la factura que pagan los respectivos suscriptores, en un plazo máximo de un (1) mes contado desde la expedición de la sentencia que resuelva el presente proceso.

- 5.3.2 **EJERCER** las facultades de control y vigilancia y las potestades exorbitantes que se derivan de su calidad de entidad pública contratante en la concesión No. 283 de 2018 en el plazo máximo de un (1) mes o el que el despacho estime procedente. En tal sentido, someter a evaluación del Comité de verificación para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia del presente proceso previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.
- 5.3.3 **PRESENTAR** ante este Honorable Tribunal un informe completo y definitivo sobre los resultados del ejercicio de sus competencias de vigilancia contractual sobre la empresa Promoambiental para el periodo que comprende el inicio de la ejecución del contrato de concesión hasta la fecha, en el plazo de un dos (2) meses desde la expedición de la sentencia con la cual finalice el presente proceso.
- 5.4. **A la interventoría del contrato de concesión No. 283 de 2018 a cargo del Consorcio Proyecto Capital:**
- 5.4.1. **EJERCER** las facultades de control que se derivan de la función pública de interventoría que desarrolla en el marco del contrato de concesión No. 283 de 2018 en el plazo máximo de un (1) mes. En tal sentido, PRESENTARÁ ante este Tribunal y el Comité de verificación previsto por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el respectivo informe de gestión.
6. **ORDENAR** la conformación del Comité de verificación para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia, según lo prevé el artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Este comité estará compuesto por los actores o sus voceros, el agente de la Procuraduría General de la Nación, el delegado del Defensor del Pueblo, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital y las demás autoridades y/o particulares que este Honorable Tribunal considere pertinente, el cual deberá reunirse cada dos (2) meses y rendir un informe ante este Despacho de lo gestionado con el fin de alcanzar la declaratoria de restablecimiento integral de los derechos colectivo lesionados.
7. **COMPULSAR** copias de la presente decisión a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría Distrital de Bogotá, para que dentro del ámbito de sus competencias inicien las investigaciones a que haya lugar.
8. **PUBLICAR** en medios masivos de comunicación o en los diarios de mayor circulación en el Distrito Capital un resumen de la sentencia junto con su parte resolutive. Igualmente, **ORDENAR** a las autoridades demandadas y a la empresa Promoambiental publicar el texto íntegro de la Sentencia, al menos por un año, en su sitio o página web oficial para facilitar su consulta por la ciudadanía.

VI. COMPETENCIA

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas o de las privadas que desempeñen funciones administrativas¹⁴³. A su turno, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, una de las autoridades demandadas, ostenta la naturaleza de entidad administrativa del orden nacional, este Tribunal Contencioso Administrativo ostenta competencia para imprimirle trámite a la presente acción, como lo dispone el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011:

“[...] Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.”

VII. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Adjunto a la presente demanda las reclamaciones formuladas en virtud de los artículos 144 -inciso 3º- y 161.4 de la Ley 1437 de 2011 (anexos 27, 28, 29 y 30). Las constancias de su envío al correo electrónico de notificaciones judiciales de cada una de las demandas obran en los anexos 31, 32, 33 y 34.

VIII. DECLARACIÓN

Declaramos bajo la gravedad de juramento que no hemos interpuesto otra acción popular que verse sobre los mismos hechos, derechos colectivos ni en la cual se haya vinculado a las mismas partes demandadas.

IX. PRUEBAS

- A) Solicitamos a este Despacho tener como **pruebas documentales** las siguientes, aportadas como anexos a la presente demanda:

¹⁴³Ley 472 de 1998, “artículo 15. *Jurisdicción*. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil”.

1. *“Documento de condiciones generales de participación concesión áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C.”*, o pliego de condiciones de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017, de octubre de 2017.
2. Reglamento Técnico Operativo de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017.
3. Reglamento comercial de la Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017.
4. Acta de preguntas y respuestas al pliego de condiciones - Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017.
5. Contrato de concesión No. 283 de 2018 suscrito entre Promoambiental y la UAESP.
6. UAESP oficio 20226000107391 del 18 de mayo de 2022. Respuesta a requerimiento previo de la acción popular.
7. UAESP oficio No. 20222000036071 del 23 de febrero de 2022.
8. UAESP oficio No. 20222000054041 del 15 de marzo de 2022.
9. Informe *“Rendición de Cuentas 2021”* Promoambiental.
10. Informe del Consorcio Proyección Capital, interventor de la concesión, 21 de junio de 2022.
11. UAESP, oficio 20202000173511, del 10 de noviembre de 2020.
12. UAESP, oficio 20202000180341, del 23 de noviembre de 2020.
13. UAESP, oficio 20212000029361, del 18 de febrero de 2021.
14. UAESP, Oficio 20212000245031, del 8 de diciembre de 2021.
15. UAESP, oficio 20222000006061, del 14 de enero de 2022.
16. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *“Evaluación Integral de Prestadores Promoambiental Distrito SAS ESP”*, del 20 de diciembre de 2020.
17. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, oficio del 31 de marzo de 2022.
18. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, oficio del 17 de junio de 2022.

19. Promoambiental, memorial del 15 de junio de 2022, expediente. No. 250002341000202200521-00.
20. Cálculo de la tarifa del componente de barrido por usuario para el año 2022.
21. Cálculo de subsidios y contribuciones cobradas en exceso por Promoambiental.
22. Acción de tutela interpuesta por la UAESP el 24 de febrero de 2022 ante el Consejo de Estado, expediente 11001 03 15 000 2022 01434 00.
23. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, oficio del 20 de mayo de 2022, respuesta a la reclamación previa ordenada por el artículo 144.3 de la Ley 1437 de 2011.
24. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencia del 11 de julio de 2022, Ref: Exp. No. 250002341000202200521-00.
25. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, memorial del 28 de julio de 2022 en el expediente. No. 250002341000202200521-00, presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
26. UAESP, oficio 20226000050821 del 11 de marzo de 2022.

B) Le solicitamos a este Despacho recaudar los siguientes testimonios:

1. **Angela Johanna Jiménez Pulido**, en su calidad de representante legal de LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., concesionaria del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, para que declare todo lo que sepa y le conste respecto de los hechos y pretensiones de la acción popular, en particular sobre la forma de determinación de kilómetros de la variable LBL de la fórmula tarifaria contenida en el artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015, la forma en que dicha empresa realiza su cálculo tarifario para dicho componente, el cumplimiento del PGIRS distrital y los efectos que para el cálculo de las tarifas del componente de barrido para el Área de Servicio Exclusivo No. 2 atendida por LIME, y para los usuarios del servicio público en la ciudad de Bogotá, pueden tener las conductas desplegadas por PROMOAMBIENTAL denunciadas en la presente acción popular. La declarante puede ser citada en la dirección Carrera 62 No. 19 – 04 Int. 4 de la ciudad de Bogotá, o a través del correo electrónico lime@lime.com.co
2. **Cristian Alexander Briñez Varón**, en su calidad de Gerente Comercial de LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., concesionaria del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, para que declare todo lo que sepa y le conste respecto de los hechos y pretensiones de la acción popular, en particular sobre la forma de determinación de kilómetros de la variable LBL de la fórmula tarifaria contenida en el artículo 21

de la Resolución CRA 720 de 2015, la forma en que dicha empresa realiza su cálculo tarifario para dicho componente, el cumplimiento del PGIRS distrital y los efectos que para el cálculo de las tarifas del componente de barrido para el Área de Servicio Exclusivo No. 2 atendida por LIME, y para los usuarios del servicio público en la ciudad de Bogotá, la afectación que representa para el esquema económico y tarifario de la concesión la inclusión de mayores cantidades de kilómetros del componente de barrido por parte de Promoambiental denunciadas en la presente acción popular, la afectación de dichas conductas en el esquema de solidaridad de subsidios y contribuciones para la ciudad de Bogotá y las Áreas de Servicio exclusivo, entre otras. La declarante puede ser citada en la dirección Carrera 62 No. 19 – 04 Int. 4 de la ciudad de Bogotá, o a través del correo electrónico lime@lime.com.co

3. **Guillermo Cerezo Omedes**, en su calidad de representante legal de ÁREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P., concesionaria del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, para que declare todo lo que sepa y le conste respecto de los hechos y pretensiones de la acción popular, en particular sobre la forma de determinación de kilómetros de la variable LBL de la fórmula tarifaria contenida en el artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015, la forma en que dicha empresa realiza su cálculo tarifario para dicho componente, el cumplimiento del PGIRS distrital y los efectos que para el cálculo de las tarifas del componente de barrido para el Área de Servicio Exclusivo No. 5 atendida por AREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P., y para los usuarios del servicio público en la ciudad de Bogotá, pueden tener las conductas desplegadas por PROMOAMBIENTAL denunciadas en la presente acción popular. El declarante puede ser citado en la dirección Avenida Calle 17 No. 124 - 81 de la ciudad de Bogotá, o a través del correo electrónico: notificacionesjudiciales@arealimpia.com.co
4. **Mauricio Velasco Vallecilla**, en su calidad de representante legal de CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P., concesionaria del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, para que declare todo lo que sepa y le conste respecto de los hechos y pretensiones de la acción popular, en particular sobre la forma de determinación de kilómetros de la variable LBL de la fórmula tarifaria contenida en el artículo 21 de la Resolución CRA 720 de 2015, la forma en que dicha empresa realiza su cálculo tarifario para dicho componente, el cumplimiento del PGIRS distrital y los efectos que para el cálculo de las tarifas del componente de barrido para el Área de Servicio Exclusivo No. 3 atendida por CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P., y para los usuarios del servicio público en la ciudad de Bogotá, pueden tener las conductas desplegadas por PROMOAMBIENTAL denunciadas en la presente acción popular. El declarante puede ser citado en la dirección Calle 59 C Sur No. 51-50 de la ciudad de Bogotá, o a través del correo electrónico juridica@ciudadlimpia.com.co
5. **Pedro Alejandro Carranza Cepeda**, en su calidad de representante legal de PROCERASEO S.A.S., empresa procesadora de información comercial del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, a fin que declare todo lo que sepa y le conste respecto

de los hechos y pretensiones de la acción popular, en particular, en lo referente a la forma de liquidar y calcular las tarifas del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, la inclusión de kilómetros para la actividad de barrido en dicha liquidación, los efectos del laudo arbitral aludido en los hechos de la demanda, y el impacto que tienen las conductas denunciadas de Promoambiental respecto del esquema económico y operativo de la prestación del servicio público de aseo en Bogotá, los usuarios y los demás prestadores de dicho servicio público en la ciudad. El declarante puede ser citado en la dirección Calle 97 No. 18 A 18 de la ciudad de Bogotá, o a través del correo electrónico: gestionadmin@proceraseo.co

X. ANEXOS

Además de los mencionados en el acápite IX sobre las pruebas documentales, se aportan los siguientes documentos:

- Poderes para actuar suscritos por los señores ENRIQUE CARLOS MERCADO SUÁREZ (C.C. No. 1.069.474.674), ÓSCAR SEBASTIÁN ALESSO (C.E. No. 332.889) y FELIPE SÁNCHEZ GÓMEZ (C.C. 80.191.535).
- Respuestas a las reclamaciones previas elevadas según lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011: por parte de la UAESP en el anexo 6, de la Superintendencia accionada en el anexo 23, y por el Consorcio Proyección Capital en el anexo 39.

XI. NOTIFICACIONES

Los demandados podrán notificarse en las siguientes direcciones:

El accionado PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. recibe notificaciones en la dirección Carrera 60 No. 15 - 07 de la ciudad de Bogotá, y el correo electrónico: juridica@promoambientaldistrito.co

La SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS recibirá notificaciones en la dirección Carrera 18 No. 84 - 35 de la ciudad de Bogotá, correo electrónico: notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS - UAESP recibirá notificaciones en la dirección Avenida Caracas No. 53 - 80 de la ciudad de Bogotá, correo electrónico: notificacion@uaesp.gov.co

El CONSORCIO PROYECCIÓN CAPITAL recibe notificaciones a través de REDES Y COMUNICACIONES DE COLOMBIA LIMITADA, dirección Avenida Calle 28 No. 20 – 50, piso 8 de la ciudad de Bogotá, correo electrónico: agerencia@redcom.com.co; y de INTERESTUDIOS INGENIERIA S.A.S. recibirá notificaciones en la dirección Km. 2.5. Vía Tunja – Paipa, Condominio Campestre El Lago, Casa 32 del municipio de Cóbbita, correo electrónico: interestudios@outlook.com

Los actores populares recibiremos notificaciones en la Secretaría del Tribunal o en las direcciones consignadas junto con nuestras firmas.

Con el debido respeto de los/as Honorables Magistrados/as,



Manuel Páez Ramírez

C.C. 80.760.115 de Bogotá

T.P. 160.314 del C. S. de la J.

Dirección: Transversal 22 A No. 60-37 apto. 901, Barrio San Luis, Bogotá

Correo electrónico: yazpa9@gmail.com

Teléfono: 3104478779.

José Alfonso Galindo Leguizamón

C.C. No. 80.381.462

Dirección:

calle 76 b sur # 9 A 27

Correo electrónico:

No tiene

Firma: 

Uriel Mora Urrea

C.C. No. 79.321.309

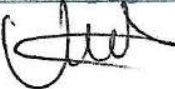
Dirección

Cra 70. C #2-20int 2 apt 101

Correo electrónico:

Merkamora.hcg@gmail.com

Firma:



Diego Alejandro Cruz Galindo

C.C. No. 1.002.586.944

Dirección:

Calle 74 c sur 12-58

Correo electrónico:

No tiene

Firma: 

Ana Cruz Ladino Moreno

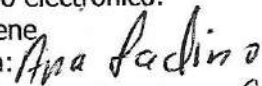
C.C.No. 20.659.773

Dirección:

Carrera 10 # 91 b 20 sur

Correo electrónico:

No tiene

Firma: 

Mónica Lucía Garzón Muñoz

C.C. No. 1.022.928.067

Dirección:

Calle 73 B sur #14 a30

Correo electrónico:

Uniquimonica@hotmail.com

Arnulfo Quiroga Espejo

C.C. No. 91.300.459

Dirección:

Cra 84 sur #14c

Correo electrónico:

No tiene

Firma: 

Talia Nayibe Mora Luengas

C.C. No. 1.023.003.907

Dirección:

Calle 74 c sur 12-58 piso 2

Correo electrónico:

Taliamoraluengas@gmail.com

Firma: 

Gissela Margarita Yanez Valerio

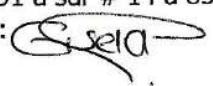
C.C. No. 1.003.286.558

Dirección:

Calle 91 a sur # 14 a 85

Correo electrónico:

Calle 91 a sur # 14 a 85

Firma: 

Yair Alfonso Yañez Pérez

C.C. No. 1.038.436.119

Dirección:

Calle 91 a sur # 14 a 85

Correo electrónico:

Yanezperezair23@gmail.com

Firma: *Yair Yanez P-3*

Rosa Gélvez Ortega

C.C. No. 28.345.477

Dirección:

Carrera 12 #81-64 yomasa

Correo electrónico:

No tiene

Firma: *Rosa*



Sebastián David García Fernández

C.C. No. 1010212313

Dirección: Cr 20 #189-20

Correo electrónico: Sgarciaf9312@gmail.com