

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

**PROCESO No.:** 110013334004201700256-01  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
**DEMANDADO** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - SSPD  
**ASUNTO:** SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora en contra de la sentencia de primera instancia dictada en audiencia inicial el 21 de mayo de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SENTIDO DE LA DECISIÓN**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida en audiencia inicial de 21 de mayo de 2019 por el el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá. Se condenará en costas en esta instancia.

**1. ANTECEDENTES**

La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, mediante apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD con el fin de que se accediera a las siguientes pretensiones:

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

*“2.1 . Que se declare la nulidad de los actos administrativos expresados en las siguientes resoluciones:*

*- Resolución No. 20178140084945 del 27 de junio de 2017, teniendo como 3º intervenir ante la señora For Marina Espejo, proferida por la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, otra vez de la cual el señor director territorial centro, resolvió:*

*“MODIFICAR la decisión número S-2017-034469 del 27 de febrero de 2017, proferida por la empresa de acueducto alcantarillado y aseo de Bogotá esp, con nit 899999941-1, en su lugar ordena a la empresa proceda a retirar de manera definitiva de la facturación con cuenta contrato 9008 868 el valor de voy a 9.588.609 por ser cobro inoportuno, atendiendo a las razones expuestas en la presente resolución.*

*2.2. como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo anunciado en el acapite anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene restablecer para la cuenta contrato 900 8868 la solicitud de pago por la suma de 9.588.609 el cual corresponde a la prestación efectiva del servicio de aseo desde el 15 de septiembre de 2013 al 17 de diciembre de 2012.*

*2.3. Que la condena sea actualizada y se ordene el pago de los intereses correspondientes, según el artículo 195 de la ley 1437 de 2011, desde la ejecutoria del fallo hasta cuándo se haga efectivo el pago de la sentencia.”*

## **1. HECHOS**

Los hechos fundamento de las anteriores pretensiones son los siguientes:

1. Señaló que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá presta los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, al inmueble ubicado en la calle 16 número 12 - 95 local 1 en la ciudad de Bogotá, el cual se identifica para efectos del sistema de información comercial con el contrato número 900 8868.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

- 2 Que la señora Flor Marina Espejo, mediante radicado número E-2017-010570, presentó reclamación con respecto de los valores facturados por la prestación del servicio de Aseo con las siguientes pretensiones:

*“(...) 1- Manifiesto mi inconformidad con el costo que me hacen en la factura número 5648459617 del consumo de Aseo por ser irreal.*

*2.- Debo indicar que realice una financiación por el valor total que adeudaba del agua sin que la factura reflejara valores de Aseo, sin embargo y bajo mi desconocimiento la empresa me cobra sumas de dinero por concepto de Aseo que desconozco y que son cobros inoportunos los cuales no acepto ya que corresponden a diciembre de 2012 hacia atrás y de diciembre de 2012 hacia adelante según la información que me entrega la empresa ya que según ustedes hasta ahora migran la información de un operador de Aseo diferente el predio de la citada cuenta contrato ha estado desocupado por años y no ha tenido consumo alguno.”*

3. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB mediante decisión No. S-2017-034469 del 27 de febrero de 2017 resolvió la reclamación confirmando el consumo correspondiente a la prestación del servicio de Aseo facturado hasta el 14 de septiembre de 2003 por la Empresa Ciudad Limpia por valor de \$32.687; desde el 15 de septiembre de 2003 hasta el 17 de diciembre de 2012 correspondiente a la prestación del servicio de Aseo facturado por la Empresa Aseo Capital por valor de \$5.945.822; y a partir del 18 de diciembre de 2012 correspondiente a la prestación del servicio de Aseo facturado por la Empresa demandada por valor de \$3.610.400, correspondientes a la facturación del servicio de la cuenta contrato No. 9008868.
4. Contra la disposición anterior se interpuso recurso de reposición y mediante decisión No. S-2017-056817 del 29 de marzo de 2017 que resolvió el recurso impetrado, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP confirmó la decisión de 27 de febrero de 2017.
5. Posteriormente, mediante Resolución No. SSPD - 20178140084945 del 27 de junio de 2017, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de apelación en el que dispuso modificar la decisión de la Empresa de Acueducto,

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, ordenándole que retirara de manera definitiva de la facturación con Cuenta Contrato No. 9008868 el valor de \$9.588.609 por ser un cobro inoportuno.

## **2. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

La parte demandante considera que con la actuación de la demandada se violaron las siguientes disposiciones:

- Artículos 29, 84, 228, 230 y 365 de la Constitución Política.
- Artículos 99.9 y 81.2 de la Ley 142 de 1994.
- Artículos 208 de la Ley 1753 de 2015.
- Artículo 3.47 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

Desarrolló el concepto de violación de la siguiente manera:

### **2.1. Nulidad de los actos administrativos acusados por infracción de las normas en que deberían fundarse, falsa motivación y, violación al debido proceso y legalidad.**

Aseveró la parte actora que los actos administrativos enjuiciados transgredieron las normas en que han debido fundarse, en particular, los artículos 29, 84, 228, 230 y 365 de la Constitución Política; 99.9 y 81.2 de la Ley 142 de 1994; 208 de la Ley 1753 de 2015; 3.47 y 306 de la Ley 1437 de 2011, desconociendo con ello que los valores facturados por la prestación del servicio de aseo no eran objeto de reclamación, ni de trámite de recursos administrativos, por cuanto señala que estos fueron facturados de forma periódica conforme se estableció en el contrato de condiciones uniformes para el servicio de aseo, independientemente del prestador del servicio de aseo que correspondiera, en donde cada uno de éstos había superado los cinco meses de haberse expedido sus facturas, tal como se señaló en el acto administrativo con número S-2017-034469 de febrero de 2017.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Al respecto, precisó que el servicio de aseo no es susceptible de ser suspendido por motivos de salubridad pública de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 2981 de 2013, en el que señala que *el servicio de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterumpida , con las frecuencias mínimas establecidas por este Derecho.*

Consideró que la cartera que presenta la por valor de \$9.588.609 corresponden a la prestación efectiva y oportuna del servicio de aseo de acuerdo con los parámetros de clasificación asignados, de conformidad con lo establecido en los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1991.

Manifestó que al tenor de lo establecido en el artículo 99.9 de la Ley 142 de 1994, es imposible exonerar a los usuarios de los servicios públicos, de los valores que se hayan liquidado con ocasión de su prestación.

Que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP así como los prestadores y operadores del servicio público domiciliario continuaron con las actividades propias de cobro de la cartera pendiente de recuperación, conforme lo impone el numeral 3.6.2. de la Resolución 365 de 2013, por medio del cual se expidió el reglamento comercial y financiero del servicio de aseo para el Distrito Capital de Bogotá.

Aseveró así mismo, que la EAAB ESP incluyó las sumas adeudadas de la cuenta contrato 9008868 por valor de \$9.588.609 para que el usuario proceda como corresponde, las cuales corresponden a sumas que se originaron en la prestación de un servicio público, de las cuales no puede ser exonerado ninguna persona para su pago.

Señaló que la normatividad que faculta a las empresas para llevar a cabo la recuperación de cartera morosa, el régimen de los servicios públicos domiciliarios

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

contenido en las leyes 142 y 143 de 1994, sus decretos reglamentarios y las disposiciones regulatorias, no contienen normas especiales relativas a dicha recuperación, por lo que considera que habrá de considerarse que esta materia se encuentra sometida a las reglas generales del derecho privado, a las estipulaciones del contrato de condiciones uniformes y, en su defecto a las disposiciones del Código de Comercio, Código Civil y Código de Procedimiento Civil.

Que dentro del marco legal señalado las empresas de servicios públicos también pueden adoptar las políticas que consideren más convenientes para la recuperación de cartera, entre ellas, el cobro ejecutivo o coactivo, el cobro persuasivo o la suscripción de acuerdos de pago con los usuarios morosos.

En consecuencia, señala que existe libertad para diseñar sus mecanismos de recaudo de la cartera morosa, lo cual no constituye una obligación, sino una facultad y los sistemas adoptados frente a los deudores morosos entonces, no son un deber, sino una posibilidad de la empresa prestadora para que estos se pongan al día en sus obligaciones, entonces surge como una de las obligaciones para las empresas prestadoras la de recuperar los valores adeudados por la prestación del servicio las cuales deben ir encaminadas a que se pongan estos usuarios al día con el pago por la prestación de los servicios públicos prestados.

Señaló que conforme lo expuesto, es lo cierto que, la deuda que registra el inmueble asociado a la cuenta contrato 9008868 por valor de \$9.588.609, es producto de lo que se ha liquidado al predio por la prestación efectiva del servicio de aseo y, que no ha sido pagado oportunamente por el usuario, resaltándose que el inmueble existe y, que como tal, es el beneficiario final del servicio público prestado, sin tenerse en consideración los niveles de utilización del servicio o de la situación particular que se haya presentado en el inmueble.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Cuestionó además que las empresas de servicios públicos carecen de funciones jurisdiccionales para declarar prescritas las obligaciones causadas por la facturación del servicio prestado permanentemente y continuamente, indicando además que la acción ejecutiva de las obligaciones contenidas en la factura de servicios públicos, por tratarse de un título ejecutivo cuenta con un término de prescripción de 5 años contados a partir de su expedición, por lo que concluye afirmando que, en el caso de marras, por tratarse la prestación del servicio público de aseo, de una obligación periódica de tracto sucesivo, no opera el fenómeno de la prescripción extintiva de la acción ejecutiva.

Considera la parte actora que la factura de servicios públicos, por considerarse un título ejecutivo y, no un título valor, se predica respecto del mismo la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 80 de la ley 791 2002, esto es 5 años.

Que en consecuencia, no puede hablarse de la prescripción planteada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD ya que considera que ésta, es una excepción de mérito, de la cual, tiene competencia para su conocimiento, el juez natural del asunto de acuerdo con lo señalado en el Código de Procedimiento Civil Colombiano.

### **1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **1.3.1. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - SSPD:**

En su escrito de contestación, la apoderada del SSPD se pronunció frente al cargo propuesto, de la siguiente manera:

Señalo con relación la resolución acusada que dentro del proceso administrativo se ordenó el retiro de unos valores por ser considerados como cobros inoportunos, se

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

hizo necesario realizar un breve recuento de la actuación surtida por la EAAB ESP y posteriormente en la SSPD, con el objeto de que el despacho pudiera vislumbrar si los valores eran objeto o no de reclamación, si efectivamente fueron facturados periódicamente o no, y si dichos cobros obedecían a un cobro inoportuno.

Indicó que al revisar los antecedentes administrativos obrantes en el expediente se encontró que la petición interpuesta por la señora Flor Marina Espejo, mediante radicado No. S- 2017-01570 del 7 de febrero de 2017, indicaba inconformidad con el cobro que le hacían de la factura No. 5648459617 por el consumo de aseo en el inmueble de su propiedad relacionado con la cuenta contrato número 9008868.

Agregó que la usuaria estaba reclamando por unos valores en su facturación, los cuales indicada desconocer y que según información de la Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, dichos cobros solo fueron facturados hasta ese momento debido a la migración de información de un operador a otro.

Qué debido a la inconformidad en la respuesta a la petición radicada con el número es 2017 03446927 de febrero de 2017 la señora flor manera espejo interpuso los recursos correspondientes mediante consecutivos números sí 2.017 021777 de 9 de marzo de 2017 manifestando que el inmueble que presentaba dicha deuda se han comprado arrendado desde 1994 y que posteriormente dicho contrato de arrendamiento fue cedido a otro arrendatario quién era la persona encargada del pago de los servicios públicos y Adicionalmente señaló qué posteriormente a ellos en misión a restitución de inmueble arrendado debido al incumplimiento por parte del arrendatario de cancelar los cánones de arrendamiento al arrendador. Fue aportada la respectiva diligencia de restitución de inmueble arrendado con registro pero fotográfico en el respectivo contrato de arrendamiento.

Que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios procedió a resolver el recurso de apelación mediante Resolución No. 20178140084945 del 27 de junio de

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2017 señalando que: *“Revisado el expediente este despacho encuentra que no se aporta prueba por medio de la cual se demuestra que la empresa haya facturado, incluido y migrado dentro del término previsto en la ley, el valor de 9.588.609, por el servicio de aseo prestado por otros operadores y por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, es decir, la empresa no demuestra que el servicio se haya facturado por cada operador y por esta de manera consecutiva y, solo hasta ahora en la factura que aporta en un pantallazo procede a cargar dicho valor, afectando de esta manera la factura de la recurrente, y traer esos valores desde el año 2003 a la fecha constituye un cobro inoportuno, además de ocurrir la figura de la prescripción para aquellos períodos que superen los 5 años de antigüedad en el caso que la empresa pretenda recuperar la deuda a través del proceso de cobro coactivo como ejecutivo...”*

Que conforme lo anterior, se pudo observar que efectivamente se trataba de una reclamación por los cobros del servicio de aseo, registrados en la factura, razón por la cual indica que la prestadora del servicio público no podía aducir que los valores señalados no eran objeto de reclamación por parte de la usuaria.

Frente al argumento de que los cobros fueron facturados periódicamente, señaló que dicha circunstancia no pudo ser probada dentro del expediente, como quiera que dentro de las pruebas remitidas con el recurso no obra ninguna factura, así mismo señaló que en la respuesta al derecho de petición, la prestadora del servicio público, solamente mencionó una factura y adjuntó un pantallazo poco legible de la misma en donde no se pudo corroborar la situación alegada.

Señaló que no fue posible determinar que el valor cobrado en la factura No. 5648459617 por valor de 9.588.609 obedecía a una deuda anterior, pues indicó que no existió soporte de dicha factura y, que en razón a este hecho, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios decidió ordenar en el acto

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

administrativo No. S-2017034469 del 27 de febrero de 2017, se retiraran de la factura los valores por dicho concepto.

Que tampoco fue posible determinar que dicha facturación fuera de tracto sucesivo, por cuanto la misma EAAB ESP indicó que por el proceso de migración en algunas vigencias no se reflejaban los valores de concesiones pasadas, es decir, que no se pudo determinar a ciencia cierta desde cuándo estaba cargando dichos valores a la factura de la usuaria Flor Marina Espejo.

Que la EAAB indicó que el cobro por valor de 9.588.609 obedecía a servicios prestados desde septiembre del año 2003, por diferentes operadoras del servicio de aseo, pero que no se especificaba cuántos períodos se adeudaba a cada uno de los operadores en mención. indicó así mismo que la deuda databa del año 2003 según lo indicado por la prestadora.

Ahora, frente a los conceptos emitidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, frente al tracto sucesivo de las obligaciones de los contratos de servicios públicos, así como la liberación temporal de las autorizaciones del suscriptor; la naturaleza, requisitos y la prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios, así como la carga de la prueba; señala que, a pesar de que por mandato legal no se puede suspender el servicio público de aseo, también, es lo cierto que, no existe disposición reglamentaria en los eventos en los cuales existe una liberación de la obligación; en este caso, señala que por remisión se aplicaría lo dispuesto para los otros servicios públicos, por lo tanto y aunque la señora Flor Marina Espejo hace parte del contrato de condiciones uniformes al ser la propietaria de inmuebles como lo menciona, también es cierto que dentro del trámite administrativo aportó no sólo el contrato de arrendamiento, sino también el hecho que el mueble que recibió la prestación del servicio de aseo se vio incurso en un proceso de restitución de inmueble arrendado, el cual al parecer solo fue restituido hasta octubre del año 2016.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Agregó que en el caso de marras aunque no se discutía el tema de solidaridad en el pago del servicio, sino del hecho de que si la EAAB ESP podía realizar o no dicho cobro y si la factura cumplía o no los requisitos de ley, reiteró que en relación al tema de las facturas, no fue posible realizar ningún análisis en este aspecto, por cuanto en el expediente obra prueba de ninguna factura mediante la cual se pudiera corroborar dicha circunstancia, así como verificar si efectivamente se realizaron los cobros sucesivos y los periodos correspondientes a esta.

Señaló que, de acuerdo a que la EAAB ESP no aportó el soporte legal correspondiente que le permitiera continuar realizando el cobro de la facturación de los supuestos saldos pendientes, la SSPD tuvo que ordenar que dichos valores fueran retirados de la facturación de la usuaria.

Adujo que causaba extrañeza para la SSPD que la prestadora del servicio de aseo EAAB ESP indicara que la deuda tenía más de 10 años y, que en la misma no se especificara cuántos periodos de facturación se le debían a los operadores Ciudad Limpia, Aseo Capital y Aseo Aguas de Bogotá, en los cuales se señalan unos valores, pero en sí no se aportó información completa al respecto.

Alegó finalmente, que en virtud del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 incumbe probar las obligaciones o su extinción al que las alega, por lo tanto, al encontrarse que la EAAB ESP no demostró que el valor señalado en la factura 564859617; correspondía a una deuda anterior que la usuaria conocía, que dicho cobro se venía realizando de manera continua, y al no tenerse certeza cuál o cuáles fueron los periodos que no se reportaron por la migración de un operador a otro y cuando se realizó dicho procedimiento solicitó se negaran las suplicas de la demanda y se declarará la legalidad de los actos administrativos objeto de controversia.

### **1.3.2. FLOR MARINA ESPEJO:**

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La señora Flor Marina Espejo fue vinculada en calidad de tercero interesado y frente a los cargos de nulidad aducidos en la demanda señaló lo siguiente:

Frente a la prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios indicó que el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 señala la naturaleza jurídica que ostenta la factura de servicios públicos domiciliarios; al respecto, señala que las facturas de servicios públicos domiciliarios son títulos ejecutivos y que según el artículo 422 del Código General del Proceso contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, lo cual quiere decir que la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos del artículo 130 precitado, puede ser cobrada y su pago obtenerse mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de la jurisdicción coactiva.

Que al ser la factura de servicios públicos domiciliarios un título ejecutivo, tiene un término de prescripción de 5 años, toda vez que se aplica el mismo de la acción ejecutiva, señalado en el artículo 2536 del Código Civil, por lo que debe precisarse que, si una prestadora inicia por vía ordinaria o por jurisdicción coactiva el procedimiento necesario para ejecutar las deudas contenidas en facturas de servicios públicos domiciliarios, podrá hacerlo, pues señala que el ordenamiento jurídico colombiano lo permite.

Posteriormente, hizo referencia a conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respecto al cobro a predios desocupados en acueducto, alcantarillado y aseo, señalando algunos apartes de lo dispuesto en el artículo 90 e inciso 3º del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, así como el artículo 37 de la Resolución CRA 351 de 2005.

#### **4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Con sentencia de primera instancia dictada en audiencia inicial de veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá se denegaron las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

En el caso de marras encontró probado el fallador de primera instancia que en el expediente se acreditó que la señora Flor Marina Espejo presentó solicitud el 7 de febrero de 2017 en el que manifestó su inconformidad con el cobro de \$9.588.609 hecho en el mes de febrero de 2015 por parte de la EAAB ESP teniendo en cuenta que dentro del plan de pagos que ya se había realizado por el servicio de acueducto y alcantarillado, no se había reflejado deuda alguna por el servicio de aseo.

igualmente señala el *a quo* que se encuentra acreditado en el proceso de primera instancia que la EAAB ESP negó la solicitud de exoneración del pago mediante la decisión empresarial No. S- 2017-034469 del 27 de febrero de 2017, argumentando que de conformidad con el artículo 5º del decreto 2981 de 2013, el servicio de aseo es prestado de forma continua e ininterrumpida, explicando a la usuaria que los cobros correspondían a valores causados entre el 15 de septiembre de 2003 y el 17 de diciembre 2012, a favor de las empresas Aseo Capital, Ciudad Limpia y Aguas de Bogotá.

Señaló que la decisión de la SSPD de revocar las decisiones adoptadas en el trámite administrativo, se fundamentaron en que en el expediente administrativo adelantado por la EAAB ESP no se acreditó en ningún momento que a la señora Flor Marina Espejo, se le hubieran hecho cobros durante cada uno de los periodos de facturación, comprendidos entre el 15 de septiembre de 2003 y el 17 de diciembre de 2012, razón por la que se habría presentado el fenómeno lo contenido en el artículo 150 del 142 de 1994.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Al respecto, indicó el *a quo* que para la expedición del acto demandado la Superintendencia se ajustó al acervo probatorio con el que contaba el expediente administrativo remitido para su análisis en sede de apelación, pues asegura que la razón principal de la determinación de revocar la decisión empresarial que negaba la exoneración del pago del servicio de aseo, era la falta de pruebas que permitieran evidenciar que los operadores anteriores (Aseo Capital, Ciudad Limpia y Aguas de Bogotá ) habían hecho los cobros en los términos previstos en el artículo 150 el 142 de 1994 .

Que el acto administrativo no se encuentra afectado por el vicio de falsa motivación alegado por la actora, habida cuenta que la decisión adoptada se sustentó en el acervo probatorio logrado durante la actuación administrativa, sin que en dicha instancia judicial se hubiera acreditado lo contrario.

Que tampoco se advierte que en la actuación administrativa adelantada por la SSPD se presentará el vicio de infracción a las normas en que debía fundarse el acto administrativo, esto teniendo en cuenta que se dio aplicación del artículo 150 de la ley 142 de 1994, pues señala el *a quo* que no se probó en el expediente que los cobros hechos por la EAAB ESP a la usuaria Flor Marina Espejo por el servicio aseo, se hubieran hecho dentro de los 5 meses siguientes a la entrega de la factura por cada periodo de cobro comprendido, entre el 15 de septiembre de 2003 y el 17 de diciembre de 2012, garantizándose la aplicación del principio de legalidad en el acto administrativo objeto de cuestionamiento.

En cuanto al argumento que plantea la parte demandante que la Resolución No. 2017-81400 84945 del 27 de junio de 2017, no contemplaba que respecto de las facturas de cobro del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo ha operado la caducidad y la prescripción; señala el *a quo* en el fallo recurrido que teniendo en cuenta que en este asunto quedó probado que los cobros hechos al usuario no son oportunos en los términos del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, no fue necesario

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

analizar la ocurrencia o no de dichos fenómenos jurídicos, toda vez que considera que en virtud del precitado artículo, a la EAAB ESP le está vedado cobrar dichos valores.

## **2. SEGUNDA INSTANCIA**

La parte demandante, dentro del término legal, interpuso y sustentó el recurso de apelación en contra de la sentencia en mención<sup>1</sup> el cual fue concedido con auto de 13 de junio de 2019.<sup>2</sup>

### **1. LA IMPUGNACIÓN**

El apoderado de la entidad demandante, en audiencia inicial celebrada el 11 de abril de 2019 solicitó que se revocara la sentencia de 21 de mayo de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, sustentado los mismos argumentos expuestos en el escrito de la demanda.

### **2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Con auto de 19 de julio de 2019 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora.<sup>3</sup>

Con auto de 28 de agosto de 2019 se declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y fallo y se corrió traslado por el término de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.<sup>4</sup>

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

---

<sup>1</sup> Audiencia Inicial de 11 de abril de 2019, minutos 51:46 a 57:10.

<sup>2</sup> Folio 165 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Folio 4 del cuaderno de segunda instancia

<sup>4</sup> Folio 7 del cuaderno de segunda instancia

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

### **De la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP.**

En escrito radicado el 30 de septiembre de 2019 (fls. 12 a 18), cuaderno de apelación sentencia de 21 de mayo de 2019, la apoderada de la entidad demandante repitió los argumentos planteados en el escrito de la demanda y solicitó que se revoque en su totalidad la sentencia de primera instancia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá.

### **De la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD**

En escrito radicado el 30 de septiembre de 2019 (fls. 19 a 26), cuaderno de apelación sentencia cuaderno de apelación sentencia de 21 de mayo de 2019, la entidad demandada repitió los argumentos planteados con la contestación de la demanda y solicitó que se confirmara la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá.

### **Del Ministerio Público**

En silencio.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. COMPETENCIA**

Al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, es el Tribunal el competente para resolver el recurso de alzada propuesto.

---

<sup>5</sup> **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>6</sup>, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>. Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

## 2.2. EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Si se encuentran acreditados los supuestos de hecho y de derecho que permitan a la Sala revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda con las cuales pretendía la parte actora que se declara la nulidad del acto administrativo demandado contenido en la Resolución No. SSPD 20178140084945 del 27 de junio de 2017 expedida por la Dirección Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracción de las normas en que deberían fundarse, falsa motivación y, violación al debido proceso y legalidad?

## 2.3. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO

---

### <sup>6</sup> Artículo 328. Competencia del superior.

El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>7</sup> Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

No. La Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia por cuanto se ha probado que el acto administrativo acusado fue proferido con observancia del ordenamiento jurídico superior.

## **2.4. FIJACIÓN DEL LITIGIO**

La controversia objeto del presente proceso gira en torno a verificar, lo siguiente:

- i) Competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de los Superintendentes Delegados en materia sancionatoria y de control tarifario;
- ii) Naturaleza del servicio público de aseo, modalidades y régimen jurídico aplicable;
- ii) Valoración de los medios de convicción reseñados por el recurrente en el escrito de apelación del fallo de primera instancia.

## **2.5. POSICIÓN DE LA SALA**

### **3.5.1 Competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de los Superintendentes Delegados.**

La Constitución Política de 1991 fijó el marco para la regulación de los servicios públicos, consagrando los principales principios y confiando al legislador la potestad de formular las normas básicas relativas a la naturaleza, la extensión y la cobertura del servicio público, su carácter de esencial, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, la permanencia, la calidad y la eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, sus deberes y derechos, el régimen de su protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten un servicio público, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce la inspección, el control y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-761 del 28 de agosto de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En suma, la Carta Política dispuso directamente la existencia de una entidad especializada, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, a través de la cual el Presidente de la República ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios. (Artículo 370 C.P.).

Por su parte, la Ley 142 de 1994<sup>9</sup> señala que los usuarios tienen derecho a presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos (artículo 152) y dispone que *“el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato”* (artículo 154). Igualmente dispone que contra los actos de facturación que realice la empresa de servicios públicos proceden el recurso de reposición y apelación; este último se presentará ante la SSPD.

Por otro lado, la Ley 142 de 1994 fijó en la SSPD la mayoría de las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Para ello le otorgó competencias principales, algunas facultades de apoyo a la participación de los usuarios y la potestad de imponer a las empresas prestadoras de servicios las sanciones a que hubiere lugar por la violación de las normas en ella previstas.

Posteriormente, con la reforma introducida por la ley 689 de 2001, *“Por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994”*, se ampliaron las funciones, incluyendo la protección a la libre competencia<sup>10</sup>, destacando, para los efectos, de esta decisión las siguientes:

*“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia. Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que*

<sup>9</sup>“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

<sup>10</sup> Posteriormente el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 fue adicionado por el artículo 96 de la Ley 1151 de 2007, pero este no se encontraba vigente para la época del trámite que es objeto de análisis en esta oportunidad.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

*las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:*

*1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.*

*2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones. (...)"*

A su turno, el Decreto 990 del 21 de mayo de 2002<sup>11</sup>, atendiendo el principio de desconcentración, consagró las funciones que les corresponde cumplir a los Superintendentes Delegados, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

*"ARTICULO 13.-Funciones de las superintendencias delegadas. Son funciones de las superintendencias delegadas, en el ámbito de su competencia, las siguientes:*

*(...)*

*9. Vigilar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten los servicios públicos domiciliarios, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados.*

*10. Vigilar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios y adelantar las investigaciones correspondientes.*

*11. Vigilar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores. (...)"*

<sup>11</sup> "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Adicionalmente, mediante la Resolución No. 00021 del 5 de enero de 2005<sup>12</sup>, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de las contenidas en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998<sup>13</sup>, delegó en los Superintendentes Delegados, dentro de su ámbito sectorial, las siguientes funciones:

*“ 1. Imponer las siguientes sanciones a los prestadores de servicios públicos que violen las normas a las que deban estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta:*

*a) Amonestación;*

*b) Multas.*

*(...)”.*

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que el usuario tenía derecho a presentar el recurso de apelación ante la SSPD y, que tanto la entidad como el funcionario, eran competentes para proferir el acto administrativo objeto de censura.

### **3.5.2. Naturaleza del servicio público de aseo, modalidades y régimen jurídico aplicable**

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 la Ley 142 de 1994, el servicio público domiciliario de aseo consiste en la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, siendo aplicable la referida ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

---

<sup>12</sup> “Por la cual se delegan unas funciones”.

<sup>13</sup> El artículo 9º de la Ley 489 de 1998 señala que los Superintendentes podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos del nivel directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En el mismo sentido, la Resolución CAR 151 de 2001, que contiene la regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, señala que el servicio público domiciliario de aseo tiene los siguientes componentes:

***“Componente Domiciliario del Servicio Ordinario.** Es la parte del servicio ordinario de aseo conformada por las actividades de recolección, transporte, transferencia y disposición final de residuos sólidos.*

***Componente de Barrido y Limpieza del Servicio Ordinario.** Componente del servicio ordinario de aseo asociado con las actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, con el objeto de dejarlas libres de todo residuo sólido diseminado o acumulado.*

***Componente de tratamiento y disposición final.** Es el conjunto de actividades relacionadas con el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos, que forma parte del servicio integral de aseo”.*

En relación con el servicio público de aseo, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con la que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan, al tiempo que, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 1713 de 2002<sup>14</sup> por medio del cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo, consagró, como componentes del mismo: *la recolección; transporte; barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas; transferencia; tratamiento; aprovechamiento y disposición final.*

Al respecto, el artículo 1º del Decreto referido, contempla las siguientes definiciones:

***“Servicio especial de aseo.** Es el relacionado con las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su*

<sup>14</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

*naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas.*

***Servicio ordinario de aseo.*** *Es la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales. Está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.*

*También comprende este servicio las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.*

***Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio definido como servicio ordinario por este decreto".*** (Resaltado por la Sala).

Con fundamento en las referidas disposiciones jurídicas, se advierte que el servicio especial de aseo incluye las actividades de recolección, transporte y tratamiento de los residuos sólidos que tengan las características anotadas que impidan su recolección, manejo, tratamiento o disposición de manera normal por el prestador y, si bien es cierto que la norma consagra un componente de disposición final, únicamente lo incluye para las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas.

Contrario a ello, en la definición de servicio ordinario de aseo, se reitera que la disposición final constituye un componente de éste, con total independencia del volumen y peso de los residuos objeto de esta actividad.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015<sup>15</sup> establece en sus artículos 2.3.2.2.1.3., 2.3.2.2.1.4. y 2.3.2.2.1.7 que para la prestación público de aseo, se tendrán en cuenta, entre otros, los principios de eficiencia, continuidad, calidad y cobertura definidos de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

Para los efectos de resolver el caso concreto, se tiene que el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 es una disposición que contiene un supuesto de hecho precisamente la

---

<sup>15</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

“falta de medición” que se verifica con el incumplimiento, por acción u omisión, del deber de la empresa de medir con instrumentos los consumos de los usuarios, o la omisión de la lectura del medidor y una consecuencia jurídica, es la pérdida del derecho de la empresa a recibir el pago. Correlativamente, ante dicha consecuencia jurídica, los suscriptores o usuarios no están obligados a pagar el precio derivado de la falta de medición.

Claramente es una obligación que tiene como fuente la ley<sup>16</sup> y, por lo mismo, las consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento se producen por ministerio de la misma ley. En efecto, si la empresa de servicios públicos tiene el deber jurídico (obligación) de realizar la medición del servicio, el incumplimiento de ese deber (falta de medición) beneficia a la otra parte, suscriptor o usuario, por lo que la consecuencia desfavorable de la pérdida del derecho a recibir que recae en la empresa de servicios públicos, favorece a los suscriptores o usuarios y se traduce en el derecho de no estar obligados a pagar dicho precio.

Por tanto, “perder el derecho a recibir el precio” por ministerio del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 no corresponde a una sanción para la empresa de servicios públicos, sino que se trata de una consecuencia de su incumplimiento, lo que significa una desventaja para el incumplido y una ventaja jurídica para el suscriptor o usuario. Lo que la norma prevé, a contrario sensu, es el derecho de las empresa de servicios públicos a recibir el precio previo el cumplimiento del deber jurídico de medir el consumo real de los usuarios, por lo que no asumir ese deber genera la consecuencia jurídica propia de su inactividad (omisión), la cual obviamente es desfavorable (perder el precio).

---

<sup>16</sup> Artículo 1494 del Código Civil: “Las obligaciones nacen (...) por disposición de la ley...”.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En este sentido, la medición del consumo real del usuario es el elemento principal del precio del servicio que se cobra a través de la factura de servicios públicos. Para la emisión de dicha factura debe surtir un procedimiento por parte de la empresa de servicios públicos, en cuyas etapas iniciales se destacan las nociones de “lectura” y “consumo medido”.

El supuesto de hecho “falta de medición” previsto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 puede darse por causa ajena a las partes del contrato de servicios públicos, o por acción u omisión de las partes, esto es, de la empresa de servicios públicos o del suscriptor o usuario, y en cada uno de esos supuestos la citada norma prevé consecuencias jurídicas diferentes.

Ahora, en relación con la facturación del servicio público de aseo, la Ley 142 de 1994 en sus artículos 147, 148, 149 y 150 establecieron la naturaleza y requisitos que deben contener la facturas, así como la revisión previa que deben efectuar las empresas o prestadores de servicios públicos, tal como se señala a continuación:

**“ ARTÍCULO 147 . NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS**

**FACTURAS.** *Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.*

*En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.*

*En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.*

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**PARÁGRAFO.** *Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.”*

**“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS.** *Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.*

*En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.”*

**“ARTÍCULO 149. DE LA REVISIÓN PREVIA.** *Al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso.”*

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

El análisis de las normas transcritas ratifica que la facturación de las empresas de servicios públicos debe seguir un proceso que exige (antes de la liquidación de los

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

consumos y la elaboración de la factura) una revisión previa sobre la lectura realizada y la determinación del consumo, para verificar su normalidad o anormalidad frente a los consumos anteriores del suscriptor o usuario. Si de la revisión previa se determina que es normal, se seguirá con el proceso de elaboración de las facturas con base en la medición efectuada y la liquidación que corresponda. Si es lo segundo, se adelantará una investigación por desviaciones significativas, caso en el cual la empresa de servicios públicos podrá facturar con base en el consumo de períodos anteriores o en el consumo de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes, o mediante aforo individual, según lo previsto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994. Una vez aclarada la causa de la desviación, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso, en el periodo siguiente de facturación, según lo dispuesto en el artículo 149 *ibidem*.

Por su parte el artículo 150 *eiusdem* prevé que ante un error u omisión que lleve a que no se facturen los bienes y servicios prestados, la consecuencia jurídica será que la empresa de servicios públicos pueda cobrarlos dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrega de la factura al suscriptor o usuario y que transcurrido dicho término no pueda cobrar tales bienes y servicios no facturados.

Por tanto, debe distinguirse lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 relativo al cobro de los bienes o servicios que las empresas de servicios públicos no facturaron por error u omisión, dentro de los cinco meses siguientes a la entrega de la factura, de la falta de medición originada en la falta de lectura -por acción u omisión de la empresa, para determinar el consumo del suscriptor o usuario, cuya consecuencia jurídica "hará perder el derecho a recibir el precio" a las empresas prestadoras de servicios públicos, prevista en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, no es admisible percolar, a propósito del cobro (este sí permitido) de lo no facturado por error u omisión, el cobro de bienes o servicios dejados de facturar por la EAAB.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En consecuencia, el cargo de nulidad de los actos administrativos acusados por infracción de las normas en que deberían fundarse, falsa motivación y, violación al debido proceso y legalidad, objeto de análisis no está llamado a prosperar.

Lo anterior por haberse ejercido la potestad, expresamente conferida al Director Territorial Centro de la SSPD, dentro de los precisos parámetros previstos por el legislador y encontrarse motivadas las razones en circunstancias como que no se probó en el expediente que los cobros hechos por la EAAB ESP a la usuaria Flor Marina Espejo por el servicio aseo, se hubieran hecho dentro de los 5 meses siguientes a la entrega de la factura por cada periodo de cobro comprendido, entre el 15 de septiembre de 2003 y el 17 de diciembre de 2012.

### **CONCLUSIÓN**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y denegará a las pretensiones de la demanda, pues no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados en sede de nulidad y restablecimiento del derecho. Se impondrá condena en costas.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

#### 4. COSTAS PROCESALES<sup>17</sup>

En virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso se impondrá condena en costas a la parte vencida en el proceso, las cuales deberán liquidarse por el *a quo* en los términos del artículo 366<sup>18</sup> *ibidem*.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

---

#### 17 Artículo 365. *Condena en costas.*

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.
- Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

#### 18 Artículo 366. *Liquidación.*

Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.
2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.
3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.
- Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.
5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.
6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.

PROCESO No.: 110013334004201700256-01  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP  
DEMANDADO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** la sentencia de primera instancia dictada en audiencia inicial de 21 de mayo de 2019 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- CONDÉNASE** en costas a la parte vencida en el proceso.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado