

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 11001-33-34-005-2015-00437-01  
**Demandante:** EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ (EAAB) ESP  
**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA  
**Asunto:** SANCIÓN POR CONFIGURACIÓN DE SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO - FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (fls. 171 a 173 cdno. ppal. no. 1) en contra de la sentencia proferida en audiencia inicial de 24 de octubre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá DC (fls. 162 a 169 *ibidem*) mediante la cual se dispuso lo siguiente:

**"FALLA**

**PRIMERO:** *DECLARAR la nulidad de las resoluciones Nos. SSPD-20158150085295 del 22 de mayo de 2015 y SSPD- 20158150146755 del 5 de agosto de 2015, por las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sancionó a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO:** *Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se ordena la devolución de la suma de dinero cancelada por la demandante a título de multa, junto con su correspondiente indexación, así para efectos de actualización se tendrá en cuenta tanto el IPC del momento del pago de la sanción*

impuesta, y el último IPC publicado por la autoridad correspondiente para la fecha de la sentencia, aplicando la siguiente fórmula:

$$VR = VH \times (IPC \text{ actual} / IPC \text{ inicial})$$

VR: corresponde al valor a reintegrar.

VH: monto cuya devolución se ordenó inicialmente.

IPC: Índice de Precios al Consumidor

Asimismo, se ordena el pago de los intereses moratorios causados sobre la suma de dinero que resulte de aplicar la anterior fórmula, a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y hasta que se verifique su pago, lo anterior, conforme a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 195 ibidem.

**TERCERO: NO IMPONER CONDENA EN COSTAS**, en esta instancia.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría líquidese la cuenta de gastos del proceso y devuélvase los remanentes (si existieren) a la parte actora.

**QUINTO:** En firme esta sentencia, por Secretaría archívese definitivamente el expediente.

(...)" (fl. 168 vlt. cdno. ppal. no. 1 – mayúsculas y negrillas del original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

1) Mediante escrito radicado el 18 de noviembre de 2015 en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP actuando por intermedio de apoderado judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (fls. 1 a 10 cdno. ppal. no. 1) con las siguientes súplicas:

**“III. PRETENSIONES PRINCIPALES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.**

2.1 Que se declare la nulidad de los actos administrativos expresados en las siguientes Resoluciones:

Resolución No. 20158150085295 del 22 de mayo de 2015, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del señor Director Territorial Centro, mediante la cual resolvió imponer a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, identificada con el NIT. No 899999094, una sanción a título de multa, por la suma de **SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS MCTE (\$6.443.500.00)**, equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Resolución No. 20158150146755 del 05 de agosto de 2015, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del señor Director Territorial Centro, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición y decidió no reponer la Resolución 20158150085295 del 12 (sic) de mayo de 2015. Así mismo, declaró que contra dicha decisión no procedía Recurso alguno y por consiguiente agotada la vía gubernativa.

2.3. Como consecuencia de la declaratoria de Nulidad de los actos administrativos enunciados en el acápite anterior y a título de Restablecimiento del Derecho, se ordene a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, devolver a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP el pago que le fue realizado por concepto de la sanción (multa) impuesta a mi representada mediante los actos administrativos demandados, más los intereses causados desde el momento en que realizó el pago hasta cuando se verifique su devolución.

## II – PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

En el evento que no se acceda a la declaratoria de nulidad deprecada respecto de las resoluciones números 20158150146755 del 05 de agosto de 2015 (sic) y la resolución confirmatoria 20158150146755 del 05 de agosto de 2015 solicito, subsidiariamente, se declare la violación del debido proceso por parte del ente sancionador y se ordene conmutar la sanción de multa impuesta a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P.; si es del caso, por una diferente como sería la amonestación, y proceder a devolver el pago realizado junto con sus intereses." (fls. 58 y 59 cdno. ppal. no. 1 – negrillas, subrayado y mayúsculas sostenidas del texto original).

2) Efectuado el respectivo reparto, según acta individual de la Oficina de Apoyo para tales despachos judiciales correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC (fl. 87 cdno. ppal. no. 1).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda lo siguiente:

1) El 4 de septiembre de 2016 la señora Claudia Viviana Romero Farigua presentó un derecho de petición ante la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP en el que solicitó, entre otros aspectos, la revisión de las facturas emitidas desde el mes de diciembre de 2013 y para la notificación de la respuesta suministró la dirección ubicada en la carrera 68 l no. 31A sur-78, apartamento 401 de Bogotá.

2) Mediante comunicación número radicación S-2014-189572 de 11 de septiembre de 2014 se emitió respuesta de fondo a la anterior petición y para su notificación se dio aplicación a lo dispuesto en los artículos 68 y 69 del CPACA, por lo que dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto administrativo se envió la citación para la notificación personal a la dirección suministrada por la usuaria la cual fue devuelta por motivo de "predio cerrado", posteriormente se envió notificación por aviso a la misma dirección pero fue devuelta nuevamente por la causal de "predio cerrado", de modo que se publicó el aviso en la página electrónica oficial de la entidad y se fijó también en cartelera en un lugar de acceso al público del 2 al 8 de octubre de 2014.

3) Sin perjuicio de lo anterior a través de auto no. 20148150011646 de 28 de noviembre de 2014 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) inició una investigación administrativa en su contra y formuló como cargo único el presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996 por falta de respuesta oportuna a la petición elevada por la usuaria.

4) Por medio de la Resolución no. 20158150075125 de 12 de mayo de 2015 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le impuso una sanción de multa por el valor de \$6.443.500,00 equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes por haberse configurado el silencio administrativo positivo frente a la petición elevada por la usuaria por el hecho de no haberse notificado la respuesta de acuerdo con los términos del artículo 69 del CPACA, decisión contra la cual interpuso el recurso de reposición en el que advirtió que

las actuaciones desplegadas en relación con la notificación de la respuesta se hicieron conforme a derecho y con respeto del debido proceso de la usuaria.

5) Mediante la Resolución no. 20158150085295 de 22 de mayo de 2015 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

### **3. Los cargos de la demanda**

Estimó como normas violadas los artículos 1, 2, 6 y 29 de la Constitución Política; los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009 y el párrafo segundo del numeral primero del artículo 3 y los artículos 44 y 67 de la Ley 1437 de 2011.

La solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados se fundó en los siguientes seis (6) cargos:

#### **3.1 Infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados**

1) En el presente asunto se interpretó indebidamente el artículo 69 del CPACA que dispone la notificación por aviso pues, en primer lugar, el envío de la citación para la notificación personal fue oportuno y correcto teniendo en cuenta la información suministrada por la usuaria, y debido a la circunstancia de no poderse efectuar dicha forma de notificación se acudió a la notificación por aviso el cual fue enviado a la misma dirección pero sin poderse concretar su entrega, motivo por el que se procedió a su publicación por cinco (5) días en la página electrónica oficial de la entidad y de manera física en un lugar visible de la misma, en ese sentido entonces es errada la interpretación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en relación con que dicho proceder únicamente es aplicable cuando la empresa desconociera la dirección del destinatario, más aún cuando era deber de la usuaria suministrar correctamente la dirección de notificaciones, asimismo no es cierto que se debía intentar enviar el aviso cuantas veces fuera necesario ya que la norma no contempla eso.

La notificación por aviso se concibe como una forma subsidiaria de notificación cuando no es posible practicar la notificación personal, es decir que su

presupuesto fundamental para proceder es que se hayan agotado en debida forma las diligencias necesarias para lograr la notificación personal y en la medida en que la administración no está obligada a lo imposible, como lo sería garantizar la comparecencia de quien haya sido citado para notificarse personalmente el artículo 69 del CPACA consagra la viabilidad de esta forma subsidiaria de notificación.

La mencionada norma no establece el plazo máximo con que cuenta la administración para adelantar las diligencias para efectuar la notificación por aviso, de manera que es equivocada la interpretación que hace la entidad demandada en el sentido de considerar que si la comunicación para realizar la notificación por aviso no se envía en el sexto día luego de que se intentara la notificación personal ello supone la causación de daños y perjuicios a la usuaria así como la violación del derecho del debido proceso.

2) La SSPD desconoció el principio de eficacia de que trata el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 debido a que la guía de correo mediante la cual se envió la citación para la notificación personal es de naturaleza certificada y goza de presunción de eficacia por ser clara la dirección suministrada según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 962 de 2005.

3) La entidad demandada desconoció lo dispuesto en el artículo 47 del CPACA en cuanto a que el pliego de cargos debe ser el resultado de una averiguación preliminar toda vez que omitió el agotamiento de dicha etapa por ser supuestamente meramente operativa, no obstante la norma introduce la averiguación preliminar como un antecedente obligatorio de la etapa de juzgamiento.

4) Se vulneraron los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009 que determinan las sanciones a imponer así como los criterios para la definición de las sanciones puesto que no se tuvo en cuenta el principio de proporcionalidad o falta de reproche de culpabilidad, el cual constituye un postulado que racionaliza la actividad sancionatoria de la administración evitando que la autoridad desborde su actuación represiva y encausando esta dentro de un criterio de ponderación,

medida y equilibrio como la alternativa última de entre las que menos gravosas resulten para el administrado.

5) La parte demandada actuó sin tener en consideración las circunstancias de hecho y de derecho que corresponden en cada caso desconociendo lo expuesto por la Corte Constitucional al exponer que los actos administrativos deben ser motivados (fl. 79 cdno. ppal. no. 1).

### **3.2 Violación del derecho fundamental del debido proceso**

1) No le es dable a la SSPD concluir que no se otorgó una respuesta a la petición elevada por la usuaria dentro del término legal en virtud de que valoró indebidamente el acervo probatorio obrante en el expediente lo cual constituye una ausencia de motivación de la decisión sancionatoria.

2) El derecho del debido proceso ha sido analizado por el tratadista del derecho administrativo Jaime Orlando Santofimio Gamboa en los siguientes términos:

*“Entendemos por debido proceso el más amplio sistema de garantías que procura a través de la realización del derecho material la obtención de decisiones justas. Desde el punto de vista eminentemente formal, el concepto del debido proceso adquiere también trascendencia, complementando su finalidad primordial, cual es la de la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material. En este sentido se entiende como elementos del debido proceso, entre otros, los siguientes: el ser oído antes de la decisión, participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación, ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión, obtener asesoría legal; posibilidad de intentar mecanismos impugnatorios contra las decisiones administrativas.*

*En fin se trata de una suma no taxativa de elementos que, como lo anotábamos, buscan en su interrelación obtener una actuación administrativa coherente con las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego, proporcionando las garantías que sean necesarias para la protección de los derechos fundamentales dentro de la relación procesal, en procura de decisiones verdaderamente justas y materiales. En otras palabras, se busca el equilibrio permanente en las relaciones surgidas del proceso y procedimiento administrativo, frente al derecho sustancial y a los derechos fundamentales de las personas y la comunidad en general.”* (fl. 68 cdno. ppal. no. 1).

### **3.3 Falsa motivación**

Los actos acusados adolecen de falsa motivación por el hecho de que hubo una errónea valoración de las pruebas aportadas en el expediente administrativo las cuales daban cuenta de la respuesta a la petición de la usuaria y su correspondiente notificación empero estas fueron desestimadas sin razón legal alguna, tanto es así que la SSPD no desmiente que la notificación no cumplía con los requisitos previstos en el artículo 69 del CPACA sino que hace una serie de apreciaciones subjetivas que salen del contexto jurídico para imponer la sanción.

### **3.4 Violación del principio de legalidad**

1) En los actos administrativos demandados la entidad demandada no dio validez a la notificación realizada con el pretexto de que se debía haber intentado entregar el aviso en la dirección suministrada las veces que fueran necesarias ya que la causal de devolución del envío fue porque el predio estaba cerrado mas no porque se desconociera los datos de la dirección, sin embargo tal interpretación del artículo 69 del CPACA es extensiva, inaplicable y difusa pues, al no estar regulado el procedimiento a seguir en el evento en el que el predio esté cerrado no es factible indicar la cantidad de veces que debe intentarse hacer la entrega del aviso sin perjuicio de que en el caso que nos ocupa se intentó dos veces, así como tampoco el tiempo para llevarlo a cabo, situación que dependía de la información suministrada por el usuario a quien le asistía el deber de colaborar con la administración y brindar información certera para poder ser enterado de la respuesta.

2) Es preciso tener en cuenta que la norma no señala en ningún momento que se deba entregar físicamente el aviso para considerar correcto el procedimiento de notificación por este medio, lo que indica es el deber de acreditar la remisión a la dirección, de modo que el ente de control confunde el requisito formal del aviso de incorporar la advertencia en el texto de este con el momento en que queda cumplida la notificación para lo cual el verbo rector es remitir o enviar, lo

cual quedó probado con la guía de correo certificado y copia del aviso con el lleno de los requisitos que fueron aportados al expediente.

3) La SSPD debía respetar el principio de legalidad que opera en el derecho penal y en el derecho sancionatorio administrativo, no obstante en el presente asunto desconoció las pruebas aportadas a partir de unas interpretaciones y apreciaciones desacertadas lo que conllevó a la violación del derecho del debido proceso y del principio de legalidad.

### **3.5 Ausencia de motivación**

1) Es errónea la interpretación normativa de la SSPD para fundar la imposición de la sanción porque no existe norma vinculante que establezca expresamente que las empresas de servicios públicos domiciliarios deban remitir el aviso de notificación cuantas veces sea necesario hasta lograr obtener la constancia del recibido, siendo ello una interpretación restrictiva del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que además sobrepasa la facultad de control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Contrario a la interpretación de la entidad demandada la causal de devolución del envío por predio cerrado es aceptada en la Resolución no. 3095 de 2011 como un motivo válido de devolución para los servicios de mensajería expresa, así como también se establece la obligación de los operadores de servicios postales de realizar únicamente 2 intentos de entrega.

2) La SSPD hace caso omiso de la naturaleza del correo mediante el cual cursó el envío de la notificación por aviso, esto es, correo certificado, lo cual conlleva a la presunción legal de eficacia de que trata el artículo 10 de la Ley 962 de 2005 que en el caso concreto consiste en que si no es factible establecer la fecha de recepción del aviso se presumirá entregado a los diez (10) días hábiles del despacho del correo, sin embargo la condición es que la dirección sea correcta y claramente diligenciada lo cual se cumple por esta empresa ya que se remitió a la dirección exactamente suministrada por la usuaria, por lo que se cumplió a cabalidad con el proceso de notificación y por consiguiente los actos acusados carecen de motivación suficiente.

3) Se desconoció el principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible ya que a pesar de que la empresa utilizó todos los recursos a su alcance para lograr el efectivo conocimiento del acto administrativo se exigió una constancia que es imposible de obtener en consideración de las particularidades fácticas y jurídicas expuestas, asimismo se desconoció el principio constitucional de buena fe cuya carga de la prueba en el evento de alegarse la mala fe le asistía al quejoso.

4) Se evidencia que la usuaria al suministrar una información errada buscó entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso imposibilitando el proceso de notificación, situación que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como una actuación temeraria.

### **3.6. Vulneración del artículo 44 del CPACA – proporcionalidad de la sanción**

La proporcionalidad ha tenido eco como una reacción a la discrecionalidad de la administración, ante todo debido a sus abusos por ser el órgano administrativo que decide soberanamente sobre las sanciones, para el efecto las sanciones deben seguir unos parámetros para su graduación y no caer en la arbitrariedad de la administración, por lo que esta cuenta con un margen de apreciación para el discernimiento sobre la gravedad o levedad de las infracciones.

En los actos acusados la SSPD no tuvo en cuenta los criterios de dosimetría lo que derivó en una decisión sancionatoria claramente desmesurada pues no se aplicó el principio de proporcionalidad de la sanción.

### **4. Contestación de la demanda por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

Mediante escrito radicado el 5 de septiembre de 2017 ante la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (fls. 106 a 113 cdno. ppal. no. 1) la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contestó la demanda, actuación en la que frente a los cargos de nulidad esgrimió los siguientes argumentos de defensa:

1) El artículo 69 del CPACA es claro al indicar que “*cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad (...)*”, como se observa tanto en el escrito de la petición de la usuaria como en las facturas de servicio expedidas por la EAAB está determinada la dirección de notificaciones mediante la cual bimestralmente se allega el respectivo cobro del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo, en ese sentido teniendo certeza sobre la dirección de notificaciones de la usuaria la parte actora no podía alegar que la notificación se efectuó correctamente mediante la publicación en su página electrónica puesto que el mencionado artículo 69 del CPACA no lo permite, asimismo no se puede afirmar que la peticionaria no suministró la dirección correcta y mucho menos que buscaba beneficios por su propio error.

2) No es cierta la supuesta errónea interpretación de la norma en cuanto a que si la comunicación para surtir la notificación por aviso no se envía en el día sexto se viola el debido proceso pues, el Consejo de Estado ha indicado que sí se debe hacer el día sexto una vez transcurridos los cinco días del envío de la citación para la notificación personal.

3) La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en ejercicio de sus funciones de inspección, control y vigilancia analizó el material probatorio aportado en el expediente no de manera cuadriculada ni haciendo interpretaciones subjetivas y acomodadas como lo manifiesta la demandante sino por el contrario, respetándole los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa.

4) El artículo 69 del CPACA ordena que únicamente si no se conoce la dirección del peticionario la prestadora del servicio deberá publicar en su página oficial la decisión que pretende hacer conocer al usuario, por consiguiente en este caso está demostrado que la EAAB sí conocía la dirección de notificaciones de la usuaria y por tanto no le era legalmente posible aducir que la respuesta quedó notificada mediante publicación en su página electrónica oficial.

5) No es cierto que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios haya analizado erróneamente las pruebas aportadas y tampoco lo es que la peticionaria haya aportado una dirección errada que indujo al error pues, está demostrado que la dirección aportada es la correcta en tanto que es la misma a la cual llegan las facturas de consumo y el hecho de manifestarse que la demandante debió insistir en la entrega del aviso se hizo en defensa del debido proceso de la usuaria, más aún si se tiene en cuenta que la dirección está ubicada en un apartamento, de modo que la única forma de dejar comunicaciones o notificaciones a los residentes es en la portería del edificio quien posteriormente se encarga de entregarlas a los propietarios o arrendatarios tal como se ha hecho con las facturas las cuales no han sido devueltas por la causal "*predio cerrado*".

6) El procedimiento de la etapa de indagación preliminar no está estipulado como obligatorio sino que es una actuación opcional cuando no se pueda determinar si efectivamente se incurrió en una falta que deba ser investigada y sancionada y si no se tiene claridad del agente que presuntamente la cometió, en el presente asunto no fue necesario desarrollar dicha etapa ya que con la solicitud de declaración del silencio administrativo positivo por parte del usuario se allegaron las pruebas documentales que demostraban esa situación e igualmente se determinó el agente causante de tal situación.

7) La Ley 1341 de 2009 no cobija a esta entidad, por el contrario en materia de servicios públicos domiciliarios la normatividad aplicable es la Ley 142 de 1994 en cuyo artículo 81 se establecen las sanciones que se pueden imponer a quienes incumplan ese régimen normativo, igualmente se debe tener en cuenta que al momento de imponer la sanción se analizó la gravedad de la falta con base en la violación del derecho fundamental de petición y la reincidencia con el sustento de que en múltiples ocasiones la EAAB ha sido sancionada por no dar respuesta oportuna a las peticiones presentadas por usuarios, de manera que la multa impuesta es proporcional y está dentro de los parámetros autorizados por la ley.

## 5. Alegatos de conclusión

Durante el trámite de la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de octubre de 2018 (fls. 162 a 169 cdno. ppal. no. 1) en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 181 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo se corrió traslado a la parte demandada para que alegara de conclusión en consideración a que la parte actora no asistió a la mencionada diligencia.

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 *ibidem* tanto la parte actora como la demandada presentaron los respectivos alegatos de conclusión (alegatos en audio contenido en el cd visible en el folio 170 cdno. ppal. no. 1 - grabación desde el minuto 13:49 a 16:24 y, 16:30 a 16:39) reiterando lo expuesto en la demanda y en la contestación de esta, respectivamente.

## 6. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá DC en providencia emitida en audiencia inicial de 24 de octubre de 2018 (fls. 162 a 169 cdno. ppal. no. 1) falló el proceso en el sentido de acceder a las pretensiones de la demanda.

Los fundamentos de la decisión del juez de primera instancia frente a los cargos de la demanda fueron los siguientes:

1) El artículo 68 del CPACA preceptúa que en aquellos eventos en los que no exista un medio eficaz de informar al interesado *"se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente (...), para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente (...)." (fl. 166 cdno. ppal. no. 1).*

2) Por su parte, el artículo 69 de esa misma normatividad prevé que pasados cinco (5) días contados a partir del envío de la citación de que trata el artículo

anterior sin que el interesado hubiese comparecido a notificarse personalmente de la decisión se remitirá un aviso a la dirección, número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente acompañado de una copia íntegra del acto administrativo y, en el evento en que se desconozca la información del destinatario el aviso se publicará en la página electrónica junto con copia del acto administrativo y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la entidad por el término de cinco (5) días con la advertencia de que la notificación se entenderá surtida al día siguiente del retiro del aviso.

3) En el derecho de petición elevado por la usuaria el 4 de septiembre de 2014 se solicitó la revisión de unas facturas y se indicó como dirección de notificaciones la siguiente: "Kra 68 / 31 A Sur-78 Apt. 401".

4) La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá respondió la anterior petición a través de la comunicación no. S-2014-1189572 de 11 de septiembre de 2014 y remitió citación para que la usuaria compareciera a notificarse personalmente a la misma dirección "Kra 68 / 31 A Sur - 78 Apt. 401" tal como se observa en la guía de servicio no. RN242169643CO, según la cual se realizaron dos intentos de entrega los días 15 y 16 de septiembre de 2014 según lo informado por la empresa de correos 472 y la causal de no entrega fue que el predio estaba cerrado.

De igual forma se encuentra acreditado que posteriormente la EAAB el 22 de septiembre de 2014 remitió aviso a la misma dirección según la guía de servicio no. RN246749039CO en la que nuevamente se informó que el predio estaba cerrado, motivo por el cual el 2 de octubre de 2014 fijó un aviso en la página electrónica oficial de la entidad y en un lugar visible de esta.

5) Por lo anterior se tiene que la EAAB atendió de manera oportuna la petición elevada por la usuaria cinco (5) días hábiles después de la presentación de la petición y, ante la imposibilidad de poner en conocimiento de la usuaria la respuesta realizó correctamente la notificación por aviso publicado el 2 de octubre de 2014 la cual se entiende surtida al finalizar el día siguiente a la fecha de retiro.

6) Tanto la citación como el aviso fueron dirigidos a la dirección suministrada por la usuaria que, es la misma donde se encuentra instalado el servicio de acueducto, es por ello que se encuentra acreditado que la parte demandante otorgó una respuesta dentro de la oportunidad señalada en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 y, contrario a lo manifestado por la entidad demandada no existe en el ordenamiento jurídico una disposición que indique que en el evento que se evidencie que el predio al que va dirigido el aviso se encuentre cerrado la autoridad está en la obligación de *"intentar la entrega del aviso las veces que fuese necesarias a menos que se hubiese determinado con exactitud que la dirección se desconoce (...)"* (fl.167 vlto. cdno. ppal. no. 1).

Contrario a lo anterior se tiene que el inciso segundo del artículo 69 del CPACA faculta a la autoridad para que en aquellos eventos en los que se desconozca la información del usuario o lo que es lo mismo sea imposible contactar al peticionario se proceda a la publicación del aviso en la página electrónica oficial de la entidad o un lugar de acceso al público de esta por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se entenderá surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso, lo que en el presente asunto tuvo lugar según las pruebas que obran en el expediente, por lo que se encuentra probado el cargo de nulidad de falsa motivación de los actos acusados.

## **7. El recurso de apelación**

El 1º de noviembre de 2018 la parte demandada presentó por escrito recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (fls. 171 a 173 cdno. ppal. no. 1) medio de impugnación este que fue concedido mediante auto proferido en audiencia de conciliación de 26 de abril de 2019 (fls. 212 y vlto. *ibidem*).

Los argumentos del recurso de alzada en síntesis son los siguientes:

1) En primer lugar, solicitó que se tengan como argumentos para la sustentación del recurso las consideraciones de hecho y de derecho efectuadas en los actos administrativos demandados y en la contestación de la demanda.

2) De otra parte, adujo que si bien es cierto que no es obligación de la empresa intentar la entrega del aviso a la peticionaria tantas veces sea posible sí debía realizar el procedimiento de notificación de manera personal o, en segundo caso por aviso en el lugar de domicilio de la usuaria pues, la dirección que registraba es la misma donde llegan los recibos de facturación la cual está ubicada en un conjunto residencial cerrado, de manera que lo que se debía hacer era dejar el aviso en la portería del edificio y certificar la recepción de este, no obstante el envío fue devuelto por la empresa de correos por la causal de "predio cerrado" sin demostrarse por qué razón no fue dejado en la portería, sin perjuicio de que las facturas del servicio sí son recepcionadas en la portería del conjunto habitacional.

3) Los actos administrativos acusados se ajustan a derecho en virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 que establecen algunas de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

4) La sanción impuesta tiene sustento en el artículo 81 numeral 81.2 de la Ley 142 de 1994 que faculta a esta entidad para imponer sanciones a los prestadores de servicios públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, asimismo los artículos 152 y 158 de esa misma ley consagran los derechos que tienen los usuarios para presentar ante las empresas peticiones relativas al contrato de servicios públicos y el término para otorgar respuesta a estas.

#### **8. Actuación surtida en segunda instancia**

Por auto de 10 de mayo de 2019 (fl. 4 cdno. apelación) se admitió el recurso de apelación y, posteriormente, la Secretaría corrió traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión sin mediar providencia que así lo ordenara por lo que dicha situación se corrigió a través del auto de 6 de julio de 2020 (fls. 25 y 26 *ibidem*) por medio del cual se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran los respectivos alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días y, por el mismo lapso al Ministerio Público para que emitiera concepto, ello sin perjuicio de la validez que conservaban los

alegatos allegados previamente por la parte actora y la agente del Ministerio Público (fls. 6 a 13 y, 14 a 23, respectivamente, cdno. apelación).

En dicho término la parte actora presentó nuevamente escrito de alegatos de conclusión (fls. 28 a 34 cdno. apelación) en los que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

La Agente del Ministerio Público emitió concepto (fls. 14 a 23 cdno. apelación) en los siguientes términos:

1) La notificación es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de los sujetos procesales el contenido de las providencias que se produzcan dentro del proceso y tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso, de esta forma la notificación cumple dentro de cualquier proceso judicial o administrativo un doble propósito, de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y contradicción y, de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función judicial al establecer el momento en que empiezan a correr los términos procesales.

2) El artículo 68 del CPACA contempla que si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil para que comparezca a la diligencia de notificación personal, el envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente, procedimiento que en el presente caso se surtió a cabalidad toda vez que se remitió a la dirección suministrada por la peticionaria y se dejó constancia del envío.

Igualmente ante la imposibilidad de notificar personalmente la EAAB acudió a la notificación por aviso el cual se remitió a la dirección suministrada por la

peticionaria en forma oportuna acompañado de copia íntegra del acto administrativo, no obstante ante la imposibilidad de lograr a través de este medio la notificación la empresa procedió a publicar en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la entidad copia del aviso por el término de cinco (5) días, asimismo dejó la constancia en el expediente.

3) Se evidencia que el procedimiento de notificación se llevó a cabo en la forma prevista en el estatuto procesal que regula la actuación administrativa razón por la cual no se evidencia que la parte actora haya infringido normatividad alguna, y mucho menos que pueda predicarse la vulneración de la Ley 142 de 1994 y que haya operado el silencio administrativo positivo pues, la EAAB otorgó una respuesta a la petición elevada por la usuaria dentro del término legal.

4) En el presente caso se encuentra demostrada la causal de nulidad por falsa motivación como lo expuso el *a quo* en el fallo de primera instancia, en ese sentido debe recordarse que la falsa motivación se presenta en una de dos circunstancias: a) cuando los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa o, b) si la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

5) La expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable pues es a partir de estos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión pero, cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción.

6) En virtud de lo anterior se observa que la empresa demandante en ningún momento incumplió el deber contenido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 y mucho menos se configuró el silencio administrativo positivo debido a que la decisión se profirió el 11 de septiembre de 2014, es decir, dentro de los 15 días señalados en la norma, así como se cumplió el procedimiento establecido en los artículos 68 y 69 del CPACA con base en dirección suministrada por la usuaria,

y, finalmente la notificación se efectuó mediante publicación del aviso, circunstancias que demuestran la configuración de la causal de falsa motivación de los actos administrativos demandados.

7) Por lo anotado debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) aspecto preliminar, 2) objeto de la controversia, 3) objeto de la apelación y competencia del *ad quem*, 4) análisis de la impugnación y, 5) condena en costas.

### 1. Aspecto preliminar

Pone de presente la Sala de Decisión que el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos Nos. PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 mediante los cuales suspendió los términos judiciales desde el 17 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, exceptuando las acciones constitucionales, *habeas corpus* y controles inmediatos de legalidad, como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19.

A partir del Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 igualmente proferido por el Consejo Superior de la Judicatura se incluyó como excepción a esa suspensión aquellos procesos que en cualquiera de los medios de control jurisdiccional establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 01 de 1984, inclusive, se encuentren para dictar sentencia, de primera, única o segunda

instancias, así como sus aclaraciones o adiciones, decisiones que se notificarán electrónicamente (artículo 5, numeral 5.5).

Procede entonces la Sala a resolver el presente asunto por haberse levantado la medida de suspensión de los términos judiciales.

## **2. Objeto de la controversia**

El objeto de la controversia planteada consiste en la discusión de legalidad de la Resolución no. SSPD 20158150085295 de 22 de mayo de 2015 proferida por el Director Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través de la cual se impuso una sanción de multa a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá en cuantía de \$6.443.500, por violación de lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996 al configurarse el silencio administrativo positivo ante la falta de respuesta de la petición elevada por el usuario.

Asimismo se solicita la nulidad de la Resolución no. SSPD 20158150146755 de 5 de agosto de 2015 expedida por el Director Territorial Centro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo inicial con confirmación en su totalidad.

Para el afecto la empresa demandante adujo como cargos o cuestionamientos de legalidad: a) infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados, b) violación del derecho fundamental del debido proceso, c) falsa motivación, d) violación del principio de legalidad, e) ausencia de motivación y, f) vulneración del artículo 44 del CPACA – proporcionalidad de la sanción.

La juez de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda por considerar que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad por falsa motivación toda vez que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá atendió de manera oportuna la petición elevada por la usuaria cinco

(5) días hábiles después de la presentación de la petición y, ante la imposibilidad de poner en conocimiento de la usuaria la respuesta en la dirección suministrada realizó correctamente la notificación por aviso publicado el 2 de octubre de 2014 en la página electrónica oficial de la entidad y en forma física en un lugar visible al público, además no existe dentro del ordenamiento jurídico una disposición que indique que en el evento en que se evidencie que el predio al que va dirigido el aviso se encuentre cerrado la autoridad está en la obligación de intentar la entrega del aviso las veces que fuese necesarias.

El problema jurídico en esta segunda instancia según el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada consiste en determinar lo siguiente:

Si era obligatorio o no que la empresa demandante surtiera la notificación personal o por aviso de la respuesta a la petición de la usuaria únicamente con el envío a la dirección física suministrada hasta tanto fuera posible su recepción y no mediante publicación del aviso en la página electrónica oficial de la entidad o en un lugar de acceso al público de la misma.

### **3. Objeto de la apelación y competencia del *ad quem***

Sobre el punto cabe advertir que dentro del asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de apelación la parte demandada.

De acuerdo con lo anterior se tiene que se trata de una situación de apelante único donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>1</sup>, norma aplicable en virtud de la remisión legal contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

En efecto el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa:

***“Artículo 328.- El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin***

---

<sup>1</sup> Normatividad procesal aplicable atendiendo el criterio consignado en el Acuerdo no. PSAA-10392 de 1 de octubre de 2015 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y en la Sentencia C-229 de 21 de abril de 2015 proferida por la Corte Constitucional, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*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.”. (resalta la Sala).*

En ese contexto es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, vale decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, razón por la cual la competencia funcional de esta Corporación se encuentra restringida legalmente.

#### **4. Análisis de la impugnación**

1) La Sala pone de presente que en el recurso de alzada la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios hizo mención de manera general al marco jurídico que regula el derecho de petición en materia en servicios públicos domiciliarios contenido en los artículos 152 y 158 de la Ley 142 de 1994, así como también se refirió a las funciones de la entidad contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y a la facultad que tiene para imponer sanciones según el artículo 81 numeral 81.2 de la Ley 142 de 1994, sin embargo no formuló ningún motivo de inconformidad o reproche en estos precisos puntos razón por la cual no hay lugar a pronunciarse al respecto.

2) En efecto, como se manifestó al determinar el problema jurídico en esta segunda instancia, el recurso de apelación únicamente se centra en señalar que dentro del trámite de notificación surtido por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP respecto de la respuesta dada a la petición elevada por la usuaria del servicio no se agotó correctamente el envío de la citación y el aviso a la dirección física de la peticionaria, en tanto que no fueron

recibidos por esta, por lo que se configuró el silencio administrativo positivo, además, no era válida la publicación del aviso en la página electrónica oficial de la entidad y en un lugar de acceso al público de la misma en la medida en que el artículo 69 del CPACA solo permite dicha forma de notificación en el evento en que se desconozca la información del destinatario, empero en el presente asunto la empresa conocía exactamente la dirección de la usuaria que es la misma a la cual se allegaban las facturas del servicio.

Este argumento no es atendible por lo siguiente:

a) De los actos acusados se tiene que la sanción de multa impuesta a la parte actora obedeció a que esta incurrió en infracción de lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 y, el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996, por *"falta de respuesta o respuesta tardía"* respecto de la petición presentada por la señora Claudia Viviana Romero Farigua con radicación no. E-2014-076343 de 4 de septiembre de 2014, situación por la cual se configuró el silencio administrativo positivo (fls. 27 a 36 cdno. ppal. no. 1).

b) Según el acto sancionatorio los fundamentos para imponer la sanción de multa fueron los siguientes:

*"En el caso bajo estudio, se observa que la empresa EMPRESA (sic) DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P probó haber emitido respuesta a la petición objeto de la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles que tenía para hacerlo, es decir dentro del término dispuesto en el art. 158 de la ley 142 de 1.994, toda vez que, teniendo en cuenta que la petición del 4 de septiembre de 2014, la empresa tenía hasta el día 24 de septiembre de 2014, para emitir respuesta, la cual fue proferida el 11 de septiembre de 2014, es decir, dentro de término legal.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que el Silencio Administrativo Positivo también se configura si la empresa dentro de los cinco (5) días siguientes a la emisión del acto administrativo no inicia el proceso de notificación consagrado en los artículos 68 y 69 del CPACA, procede el despacho a verificar dicha actuación a fin de determinar si la prestadora acató lo dispuesto en las normas ut supra.*

*De conformidad con lo anterior, se observa que la empresa envió citación para notificación personal a la dirección informada por la peticionaria para tal fin, como consta en la guía de correo No. RN242169643CO del 12 de septiembre de 2014, por lo tanto la*

*prestadora cumplió con lo previsto en el artículo 68 de la ley 1437 de 2011, el cual exige únicamente como prueba, la constancia del envío de la citación.*

*Ante la no comparecencia de la usuaria a notificarse personalmente del acto empresarial, la empresa le envió notificación por aviso mediante guía de correo No. RN246749039CO del 22 de septiembre de 2014, el día sexto (06) del envío de la citación para la notificación personal, teniendo en cuenta que la citación para la notificación personal, fue enviada el 12 de septiembre de 2014.*

*No obstante lo anterior, no se observa entrega del aviso en el lugar de destino, toda vez que la notificación fue devuelta por la causal predio cerrado, procediendo la empresa a la publicación del aviso en la página web de la entidad y en lugar de fácil acceso a la prestadora.*

***En ese sentido, y en cuanto a la publicación del aviso en la página web y en la cartelera de la empresa, el despacho le informa que, la investigada debió proceder, a intentar la entrega del aviso las veces que fuera necesarias, a menos que se hubiere determinado con exactitud que la dirección se desconoce, y pueda intentarse su publicación en la página electrónica de la entidad y en lugar de acceso al público de la empresa, circunstancia que no se dio en el caso bajo estudio, toda vez, que la prestadora conocía la dirección de la usuaria, e decir, la prestadora no dio cumplimiento con lo previsto en el artículo 69 del CPACA.***

*Lo anterior, teniendo en cuenta que la decisión de la empresa sólo le es oponible al suscriptor y/o usuario, cuando se conoce la respuesta de su petición, queja o recurso.*

*Así las cosas, en el caso bajo estudio se configuró un Silencio Administrativo Positivo, al no desvirtuarse el cargo imputado a la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P.*

*(...)" (fts. 31 y 32 cdno. ppal. no. 1 – negrillas adicionales).*

A su turno en el acto que resolvió el recurso de reposición se explicitó lo siguiente:

*"Procede el despacho a analizar el trámite de notificación del acto empresarial No. S-2014-189572 del 11 de septiembre de 2014.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que el Silencio Administrativo Positivo también se configura si la empresa dentro de los cinco (05) días siguientes a la emisión del acto administrativo no inicia el proceso de notificación consagrado en los artículos 68 y 69 del CPACA, procede el despacho a verificar dicha actuación a fin de determinar si la prestadora acató lo dispuesto en las normas ut supra.*

*De conformidad con lo anterior, se observa que la empresa envió citación para notificación personal a la dirección informada por la peticionaria para tal fin, como consta en la guía de correo No. RN242169643CO del 12 de septiembre de 2014, por lo tanto la*

*prestadora cumplió con lo previsto en el artículo 68 de la ley 1437 de 2011, el cual exige únicamente como prueba, la constancia del envío de la citación.*

*Ante la no comparecencia de la usuaria a notificarse personalmente del acto empresarial, la empresa le envió notificación por aviso mediante guía de correo No. RN246749039CO del 22 de septiembre de 2014, en la cual no se evidencia que haya sido recibida por la usuaria en el lugar de destino, constancia que de conformidad con el artículo 69 ibidem, debe dejarse como prueba en el expediente.*

*Lo anterior, por cuanto en la guía de correo No. RN246749039CO del 22 de septiembre de 2014, fue devuelta por la causal predio cerrado 1era vez (C1) y predio cerrado 2da vez (C2), procediendo la prestadora a efectuar la publicación del aviso de notificación.*

*No obstante lo anterior, y de acuerdo al artículo 69 del CPACA, la publicación del aviso solo procede cuando se desconoce la información de la interesada, lo que no sucede en el caso bajo estudio, pues la causal de devolución fue predio cerrado y no dirección errada por lo que era deber de la empresa seguir intentando la entrega del aviso las veces que fuese necesarios.*

*En consecuencia, la prestadora no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 69 del CPACA, toda vez que el aviso (sic) no existe prueba que el aviso haya sido entregado en el lugar de destino.*

*En cuanto al argumento de la Apoderada de la empresa, de que el predio se encontraba cerrado al momento de la entrega de la notificación por aviso y que esta causa es solo atribuible a la usuaria, el despacho le informa que, cuando el aviso sea devuelto por la empresa de correo, por predio solo o cerrado, la necesidad de publicar el aviso en la página electrónica de la entidad no procede, por cuando la dirección corresponde a la suministrada por la usuaria, pero se presume que la persona habita en el predio; no obstante, al no encontrarse en el predio, en este caso, deberá intentarse nuevamente la remisión y entrega del aviso.*

*Finalmente es preciso dejar claro, que respecto al número de veces en que debe intentarse la notificación por aviso, la Ley 1437 de 2011, guardó silencio al respecto, razón por la cual debe intentarse al (sic) número de veces necesarias.*

*(...)" (fls. 47 y 48 cdno. ppal. no. 1 – negrillas de la Sala)*

De los citados actos demandados se tiene que los motivos por los cuales se impuso la sanción de multa consistieron en que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 69 del CPACA en relación con la notificación por aviso de la respuesta emitida al derecho de petición de la usuaria pues, según la entidad demandada, ante la devolución del aviso la empresa debió seguir intentando su entrega "las veces que fueran necesarias" y que por lo tanto no le era posible efectuar la notificación

mediante publicación del aviso en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso al público toda vez que esta forma de notificación solo se predica en el evento en que se desconozca la información del destinatario, lo cual no aconteció en el presente asunto ya que la dirección de notificaciones de la usuaria correspondía exactamente a la misma a la cual se allegan las facturas del servicio, de manera que la petición no fue atendida en el término legalmente establecido y por lo tanto se configuró el silencio administrativo positivo.

c) En materia de servicios públicos domiciliarios el silencio administrativo positivo se encuentra regulado de manera especial en la Ley 142 de 1994 y, los Decretos nos. 2150 del 5 de diciembre de 1995 y 2223 de 1996 en los siguientes términos:

(i) El artículo 153 de Ley 142 de 1994 dispone que es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

A su turno el artículo 158 *ibidem* establece como deber jurídico de las empresas prestadoras responder los recursos, quejas y peticiones dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, igualmente consagra la figura del silencio administrativo positivo en esta materia en los siguientes términos: *"pasado ese término, y salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicio la demora, o que se requirió de la práctica de pruebas, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable a él"*, sin que exista limitación o excepción por el objeto o tipo de contenido de las respectivas solicitudes que les sean presentadas a tales empresas, como por ejemplo de carácter indemnizatorio.

(ii) Por su parte el artículo 123 del Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995 *"por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública"*, respecto del ámbito de aplicación de la figura del silencio administrativo positivo contenido en la Ley 142 de 1994 consagró lo siguiente:

**"Artículo 123°.- Ámbito de la aplicación de la figura del silencio Administrativo Positivo, contenida en el artículo 185 (sic) de la Ley 142 de 1994. De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.**

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

**Parágrafo- Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "Petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario." (se destaca).**

La disposición contenida en la citada norma fue reiterada con posterioridad en el artículo 9 del Decreto 2223 de 1996 en los siguientes términos:

**"Artículo 9°.- Reclamación. Ámbito de aplicación de los artículos 154, 158 y 159 de la Ley 142 de 1994 y del artículo 123 del Decreto - Ley 2150 de 1995. Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los Servicios Públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.**

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

(...)." (negritas adicionales).

De las disposiciones antes citadas se desprende lo siguiente:

- Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios tiene obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

- Vencido el citado término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió de la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable a él.

d) De otro lado, el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 en relación con la notificación de la decisión sobre peticiones y recursos en materia de servicios públicos domiciliarios consagra lo siguiente:

***"ARTÍCULO 159. DE LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN SOBRE PETICIONES Y RECURSOS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. El recurso de apelación sólo se puede interponer como subsidiario del de reposición ante el Gerente o el representante legal de la Empresa, quien deberá en tal caso remitir el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Una vez presentado este recurso al mismo se le dará el trámite establecido en el Código Contencioso Administrativo.***

(...)." (destaca la Sala).

Es claro entonces que la notificación sobre un recurso o una petición debe efectuarse en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

e) Es indispensable para este asunto tener en cuenta las normas que regulan la obligatoriedad y la notificación de los actos administrativos contenidas en la Parte Primera del CPACA y al propio tiempo en cuerpos normativos especiales, cuya síntesis es la siguiente:

(i) No debe perderse de vista que las disposiciones de la denominada Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) conformada por los artículos 1 a 102 contienen un conjunto de principios, normas y reglas para regular las actuaciones de la administración pública cualquiera que sea su origen<sup>2</sup>, es decir, tienen por objeto *regular el ejercicio de la función administrativa*<sup>3</sup> tanto para el ejercicio de las competencias administrativas, la producción de las decisiones administrativas (actos administrativos) como también para el control de estas últimas por la propia administración, o sea un autocontrol bien a través de la denominada vía administrativa (antes llamada *vía gubernativa*) o de la revocatoria directa, pero, no debe perderse de vista que la aplicación de ese conjunto de disposiciones en relación con su alcance o radio de acción según lo dispuesto en el artículo 34 tienen dos precisas e inequívocas características: primera, son de *aplicación general o común*, vale decir, aplicables a toda actuación de cualquier organismo, entidad o autoridad de las Ramas del Poder Público y de los llamados órganos autónomos de poder<sup>4</sup> lo mismo que a los particulares que por autorización constitucional o legal ejerzan función administrativa<sup>5</sup>, y en cualquiera de sus órdenes (nacional, departamental o municipal) y niveles (central o descentralizado), y, segunda, son de *aplicación principal*, huelga decir, no aplicables a aquellos asuntos o materias para los cuales el legislador haya previsto normas especiales<sup>6</sup> pero sí aplicables cuando los estatutos o reglamentos especiales presenten vacíos<sup>7</sup> en la regulación.

---

<sup>2</sup> Según el artículo 4 las *actuaciones administrativas* pueden tener origen en cuatro distintas fuentes: peticiones en interés general, peticiones en interés particular, actuaciones del ciudadano en cumplimiento de un deber legal, y actividades de oficio por la administración.

<sup>3</sup> Las normas de la llamada Parte Segunda regulan el ejercicio de la *función jurisdiccional* para instrumentar el control judicial de la actividad de la administración pública.

<sup>4</sup> Como por ejemplo la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, el Banco de la República, la organización electoral.

<sup>5</sup> V gr las Cámaras de Comercio en la administración del registro mercantil y del registro único de proponentes para fines de contratación estatal, los curadores urbanos, etc.

<sup>6</sup> Existe un número muy grande de materias o sectores que cuentan con estatutos especiales de procedimiento administrativo, como por ejemplo en *servicios públicos domiciliarios* (Ley 142 de 1994), contratación estatal (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007), disciplinaria (Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019), tributaria (Estatuto Tributario), aduanas (Estatuto Aduanero), carrera administrativa (Leyes 909 de 2004 y 1969 de 2019), control fiscal (Ley 610 de 2000), exploración y explotación de recursos naturales renovables (Decreto-ley 2811 de 1974), exploración y explotación de recursos naturales no renovables (Códigos de Minas y de Petróleos), ingreso y salida de divisas (Estatuto de Control de Cambios), reforma urbana (Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997), etc.

<sup>7</sup> Normas que regulen la *forma y términos de notificación de los actos administrativos*, requisitos de las peticiones, recursos administrativos, requisitos y términos para recurrir, etc.

(ii) En ese sentido entonces la Ley 1437 de 2011 en el Título III (artículos 34 a 102 consagra el denominado “*procedimiento administrativo general*” y en el Capítulo Quinto regula la forma de dar a conocer los actos administrativos, condición esta *sine qua non* para que una decisión administrativa sea válidamente oponible o exigible a los ciudadanos, así entonces se tiene que si se trata de un *acto administrativo general, impersonal o abstracto* la forma de transmitirlo o darlo a conocer es *la publicación*<sup>8</sup> (artículo 65) y si se trata de un *acto administrativo particular o concreto la regla general es la “notificación”* (artículo 66) pero, por excepción, esto es, por expresa autorización legal, puede ser a través de *publicación*<sup>9</sup> y aún de simple comunicación<sup>10</sup>.

(iii) En ese contexto entonces *la notificación* de los actos administrativos, como regla general que es para darlos a conocer a sus destinatarios y por tanto condición necesaria para que sea exigible u oponible puede realizarse o materializarse a través de distintas formas o modalidades, a saber: “*personal*”, en estrados<sup>11</sup>, por conducta concluyente<sup>12</sup>, *por aviso*<sup>13</sup>, por correo<sup>14</sup>, *electrónica*<sup>15</sup> y por edicto<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> En medios oficiales de divulgación o comunicación impresos como el Diario Oficial, Gacetas Departamentales, Gacetas Municipales; por bando, mediante distribución de volantes, a través de fijación de avisos en cartelera, por perifoneo, en general con la utilización de un medio idóneo de información social (radio, televisión, electrónico, etc.).

<sup>9</sup> Así lo prevé como una situación novedosa el parágrafo único del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 para los actos de nombramiento y los de elección diferentes a los de elección por voto popular.

<sup>10</sup> Como es el caso, entre otros, el de los actos de policía de cumplimiento inmediato, los de ejercicio de la facultad discrecional de libre nombramiento y remoción de servidores públicos, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>11</sup> Acontece respecto de los *actos verbales* como en el caso de aquellos que se emiten en audiencia pública.

<sup>12</sup> Se produce cuando el ciudadano destinatario del acto realiza una actuación ante la autoridad que lo emitió sobre la base de exteriorizar que ya lo conoce suficientemente, como por ejemplo cuando interpone recursos administrativos, o cuando solicita la revocatoria directa, o cuando se allana a cumplir lo ordenado en el acto (ej. pagar una multa o una obligación económica, etc.).

<sup>13</sup> La consagra el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 y reemplaza la *notificación por edicto* que preveía el artículo 45 del Decreto-ley 01 de 1984.

<sup>14</sup> Esta modalidad la autorizan los artículos 566 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y 15 del Estatuto de Control de Cambios (Decreto 1092 de 1996).

<sup>15</sup> Ahora autorizada de modo general en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011 pero que con antelación ya la habían previsto el artículo 102 de la ley 734 de 2002 para los procesos disciplinarios y ahora en el nuevo código de la materia los artículos 120 y 122 de la Ley 1952 de 2019, y el artículo 3 de la ley 1150 de 2007 para los procedimientos de contratación estatal.

<sup>16</sup> En la Ley 1437 de 2011 la notificación por edicto fue suprimida como forma general y subsidiaria de notificación de los actos de contenido particular y concreto (artículo 45 del Decreto-ley 01 de 1984), pero, debe advertirse que aún conserva vigencia en aquellos asuntos o materias que la contemplan en estatutos especiales de procedimiento administrativo, como acontece en materia disciplinaria (artículo 107 de la Ley 734 de 2002 y, los artículos 120 y 127 de la ley 1952 de 2019) y en materia de responsabilidad fiscal (artículos 49 y 50 de la Ley 610 de 2000).

(iv) Sin embargo, es especialmente relevante precisar que la notificación personal es la forma o modalidad que por regla general debe aplicarse para los actos de contenido particular o concreto, por lo tanto las demás tan solo son aplicables en forma subsidiaria o supletoria, vale decir cuando por determinadas circunstancias aquella no es posible de practicar, o cuando el ciudadano expresamente solicita que sea en forma electrónica<sup>17</sup>, o en estrados cuando la decisión administrativa se profiere en audiencia pública.

Para tal cometido entonces el artículo 68 *ibidem* dispone que para efecto de llevar a cabo la diligencia de notificación personal previamente se debe citar al interesado o destinatario del acto a través de un medio que sea idóneo y eficaz:

**"ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días." (negrillas adicionales).*

(v) En ese marco de regulación legal debe advertirse igualmente que por determinación del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 la notificación por aviso solo procede para aquellos eventos en los que la notificación personal no resulta posible, aserto este que fluye fácilmente del texto de dicha norma:

**"ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

<sup>17</sup> Artículos 56 de la Ley 1437 de 2011, 102 de la Ley 734 de 2002, 122 de la Ley 1952 de 2019.

**Quando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.**

*En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.” (resalta la Sala).*

De la disposición citada se advierte que cuando se desconozca la información sobre el destinatario, esto es, que en el expediente administrativo no figure su dirección, el número de fax o al correo electrónico o no pueda obtenerse esa información del registro mercantil el aviso con copia íntegra del acto administrativo se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad.

f) Sin perjuicio de lo anterior, resulta importante tener presente que la notificación por aviso a través de publicación en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad cobija no solamente el evento en el cual se desconoce la información del destinatario sino también aquel en el que el aviso haya sido devuelto por la empresa de mensajería porque el predio estaba cerrado, al respecto resulta importante traer a colación el concepto no. 2316 de 4 de abril de 2017<sup>18</sup> emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que expuso lo siguiente:

**“2. Procedencia de la notificación por aviso mediante publicación en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la entidad.**

*Del texto del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 se advierten dos situaciones reguladas por la norma, así:*

*i) La notificación por aviso: Cuando figure en el expediente una dirección, número de fax o correo electrónico, o se puedan obtener en el registro mercantil, caso en el cual se debe remitir el aviso con la copia del acto administrativo a uno de los anteriores destinos.*

*ii) La publicación del aviso: Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, caso en el cual se publicará la copia íntegra del*

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP Álvaro Namén Vargas, proceso no. 11001-03-06-000-2016-00210-00, consulta elevada por el Departamento Nacional de Planeación en relación con inquietudes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre el alcance de los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

acto administrativo en la página electrónica de la entidad y en un lugar del acceso al público de la misma.

La situación a la que se refiere la norma en el primer caso es aquella en la cual la administración conoce una dirección, número de fax o correo electrónico del interesado al cual puede enviarse o remitirse el acto administrativo, o se puede obtener del registro mercantil alguno de estos datos. La efectividad de esta forma de notificación supletoria de la personal radica precisamente en que la administración cuenta con alguno de los datos señalados en la ley que permitan la remisión al interesado del aviso junto con el acto administrativo, a efectos de que éste pueda recibir y enterarse del acto administrativo para el oportuno ejercicio de sus derechos.

El segundo evento a que se refiere la norma se presenta cuando no se conoce información sobre del destinatario y, por ende, debe la administración proceder a publicar el aviso con la copia íntegra del acto administrativo tanto en la página electrónica de la entidad como en un lugar de acceso al público de la misma, con lo cual se da publicidad al acto y se surte la notificación mediante estas publicaciones.

Al respecto ha señalado la doctrina:

*“La segunda situación que regula el artículo 69 que se analiza consiste en la notificación por aviso de la persona de quien se desconozca toda dirección o número de fax, para lo cual se procederá de esta forma:*

- *Se redactará el aviso con el contenido explicado. Además, el aviso deberá advertir que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro de la publicación del aviso.*
- *Se publicará tanto en la página electrónica de la entidad como en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad.*
- *El lapso de esa publicación será de cinco días.*
- *La notificación se entenderá hecha al día siguiente al de terminación de la publicación, momento en el cual empezará a contarse el término para interponer los recursos, si los hubiere, y para los demás efectos propios de la notificación”.*

**En los casos a que alude la consulta, esto es: cuando el predio o inmueble correspondiente a la dirección proporcionada por el interesado se encuentra cerrado, la dirección no existe o está incompleta, el aviso es devuelto por la empresa de correo argumentando que el destinatario ya no vive en el lugar, la dirección es errónea o no existe, son claros ejemplos de que se desconoce la información del interesado, tanto así que no se pudo surtir con éxito la notificación pues no se pudo remitir o entregar el aviso y el acto administrativo respectivo al interesado.**

**Ahora, es claro que si bien el legislador no puede prever todas y cada una de las múltiples e innumerables situaciones que en la práctica se pueden presentar en materia de notificaciones y que impiden surtir con éxito la remisión del aviso junto con el acto administrativo, lo que si se observa con claridad es que el sentido de la expresión contenida en el artículo 69 ibídem “Cuando se desconozca la información sobre el destinatario”, resulta omnicomprendensiva de todos aquellos eventos en los cuales la administración no logra surtir la notificación por aviso, ya sea**

**porque los datos que se tienen del interesado están incompletos, o no permiten la entrega del aviso y del acto administrativo, o resultan de imposible acceso.**

**Cuando se presente alguna de tales situaciones corresponde a la administración acudir al último mecanismo previsto en la ley para llevar a cabo la notificación por aviso mediante la publicación del mismo junto con el acto administrativo por el término de cinco (5) días en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso al público dado que no fue posible lograr la notificación personal del acto administrativo, ni la remisión del aviso junto con el acto administrativo a un destino porque la falta de información o alguna circunstancia diferente, como las anotadas, lo impidieron.**

*Es de anotar que esta previsión legal es garantista del debido proceso y los derechos de los administrados dado que exige que en forma previa se hayan agotado los procedimientos allí señalados para surtir la notificación personal y por remisión o envío del aviso antes de ordenar acudir en última instancia a la notificación mediante la publicación en la página electrónica y en un lugar público de la entidad para que el interesado tenga conocimiento de la decisión. Por lo tanto es el último instrumento con que cuenta la administración para llevar a cabo la notificación del acto a fin de no impedir el ejercicio de las funciones administrativas." (negrillas adicionales)*

Según es directriz de interpretación entonces no es acertado afirmar que la notificación por aviso mediante publicación del mismo en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad únicamente procede cuando se desconoce la información del destinatario pues, en virtud del concepto del Consejo de Estado citado en precedencia, cuya tesis comparte la Sala, dicha expresión es omnicomprendiva de todos aquellos eventos en los cuales la administración no logra materializar la entrega del aviso.

g) En el expediente se observa que el 4 de septiembre de 2014 (fls. 3 a 23 cdno. antecedentes) la señora Claudia Viviana Romero Farigua elevó un derecho de petición ante la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá en el que solicitó el arreglo del medidor de consumo, la revisión de las facturas emitidas desde el mes de diciembre de 2013, la devolución de dinero por cobros indebidos de facturas y que no se suspendiera la prestación del servicio; finalmente la usuaria suministró como dirección para notificaciones la siguiente: "Kra 68 l 31A Sur 78 Apt 401".

h) Conforme lo anterior se tiene que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP tenía hasta el 25 de septiembre de 2014 para expedir la

respuesta a la petición elevada por la usuaria y para su notificación debía aplicar las normas del CPACA, para el efecto mediante la comunicación con número de radicación S-2014-189572 de 11 de septiembre de 2014 (fls. 14 a 16 cdno. ppal. no. 1) la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP expidió la correspondiente respuesta (cinco días hábiles luego de la presentación de la petición) y, en aplicación de lo preceptuado en los artículos 67 a 69 de esa misma normatividad procedió primero a intentar la notificación en forma personal a través del envío de la citación el 12 de septiembre de 2014 (fls. 16 vlto. y 17 *ibidem*) a la dirección física suministrada por la usuaria, esto es, la carrera 68 l no. 31a sur – 78, apartamento 401 de Bogotá, en la guía de envío emitida por la empresa de correos 472 se observa que los días 15 y 16 de septiembre de 2014 se intentó la entrega de la citación, pero esta no fue recibida porque el predio estaba cerrado.

Ante el fracaso de la notificación personal se advierte que la empresa demandante procedió a realizar la notificación mediante aviso el cual fue enviado junto con el acto administrativo a la misma dirección el 22 de septiembre de 2014 (fls. 19 y 20 cdno. ppal. no. 1), sin embargo, nuevamente el predio estaba cerrado por lo que fue devuelto el 24 de septiembre de ese mismo año, ante dicha situación la EAAB procedió a fijar el aviso el 2 de octubre de 2014 en un lugar visible de la entidad, así como lo publicó en su página electrónica oficial por el término de cinco (5) días hábiles (fls. 21 a 23 *ibidem*), para el efecto en la publicación advirtió que la notificación se consideraba surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

i) Lo anotado evidencia que la notificación por aviso efectuada por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP es completamente válida, más aún cuando diligentemente agotó todos los procedimientos previstos en la norma en pro de garantizar los derechos fundamentales de petición y del debido proceso de la usuaria, luego, no es de recibo el argumento de la parte demandada consistente en que la empresa debía seguir intentando la entrega del aviso en la dirección suministrada por la usuaria “*cuantas veces fuera necesario*” porque, en primer lugar, el artículo 69 del CPACA no prevé dicha obligación y, en segundo lugar, si se tiene en cuenta que la empresa oficial de servicio postal de correos 472 intentó la entrega de la citación y del aviso junto

con el acto administrativo tres veces consecutivas sin que hubiese sido posible su recepción, circunstancia que en modo alguno es atribuible a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP.

j) En ese orden no es de recibo el argumento expuesto por la parte demandada en el recurso de alzada consistente en que en este caso concreto se configuró el silencio administrativo por cuanto no se intentó más veces enviar la citación para la notificación personal y el aviso a la dirección suministrada por la usuaria, en esa medida se colige que la petición fue atendida oportunamente por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP y notificada válidamente en tiempo en los términos de que trata el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

3) En consecuencia, se impone confirmar la sentencia apelada.

**5. Condena en costas**

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, en el presente evento hay lugar a condenar en costas causadas en esta instancia a la parte demandada en la condición de parte vencida cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

**FALLA:**

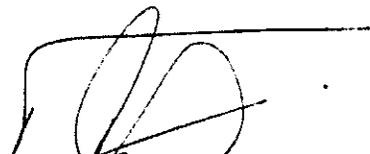
1º) **Confirmase** la sentencia proferida en audiencia inicial de 24 de octubre de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá DC.

2º) **Condénase** en costas de esta instancia procesal a la parte demandada conforme a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

3º) Ejecutoriada esta providencia por Secretaría devuélvase el expediente al juzgado de origen con las correspondientes constancias.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta No.

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado