



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00086-00  
Demandante: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P.  
Demandado: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios  
Tema: Notificación de actos administrativos en sede administrativa

### **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P. en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. Pretensiones**

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

*Resolución No. 2015815050163775 del 2015-08-26, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del señor Director Territorial Centro, mediante el 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. SSPD 20158150236245 del 2015-12-03, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del señor Director Territorial Centro, por medio de la cual resolvió recurso de reposición y decidió no reponer la Resolución No. 2015815050163775 del 2015-08-26. Así mismo, declaró que contra dicha decisión no procedía Recurso alguno y por consiguiente agotada la vía gubernativa.*

*2.2. 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”.*

## **2. Cargos**

La parte demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes cargos de nulidad:

### **2.1. “Infracción de normas (artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en que debieron fundarse los actos administrativos cuestionados judicialmente”**

Manifestó que las resoluciones acusadas de nulidad se habrían proferido con infracción de las normas en que debían fundarse, al haberse interpretado erróneamente lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios habría colegido, equivocadamente, que la notificación por aviso de la respuesta a la petición incoada por la usuaria María Teresa Santos no se adelantó en debida forma, toda vez que la misma no se efectuó al sexto día, contado a partir del envío de la correspondiente citación para notificación personal.

Indicó que el mencionado artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no establecería el plazo máximo con que contaría la Administración para provocar una notificación por aviso.

Calificó como equivocada la interpretación dada por la Superintendencia demandada del artículo en cuestión, dado que el no enviar una notificación por aviso, precisamente, al sexto día de remitida la citación para la notificación personal, no presupone la causación de perjuicios alguno ni la conculcación del debido proceso.

### **2.2. “Desconocimiento del principio de eficacia, contenido en el artículo 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011”**

Adujo que la guía de correo certificado, en la que constaba el envío de la notificación por aviso a la señora María Teresa Santos, gozaría de presunción de eficacia, según lo prescrito en el artículo 10 de la Ley 962 de 2005, en consideración a que la dirección de la destinataria estaría correcta y claramente especificada, por lo que, dijo, la causal de devolución de la misma habría sido de exclusiva responsabilidad de la usuaria, ya que esta había sido quien la suministró.

Refirió que la publicación de la respuesta emitida, de que trata el párrafo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, solamente procedería cuando se desconociera la información del destinatario, evento que se presenta en el caso bajo análisis.

Enunció que no resultaría correcto entender, como lo hizo la autoridad demandada, que se configuró el silencio administrativo positivo por falta de respuesta a la aludida petición, en tanto se habría demostrado que el aviso enviado a la señora Santos fue recibido por un familiar suyo, esto es, el señor Yesid Santos.

### **2.3. “Violación al derecho legal y constitucional al debido proceso”**

Aseveró que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios habría valorado erradamente el material probatorio allegado al trámite administrativo sancionatorio, a través del cual quedaría demostrado que respondió, dentro del término legal prescrito en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, la petición impetrada por la señora María Teresa Santos, dentro del término legal previsto para ello, mediante el oficio S2015036840.

Estimó no razonable colegir, como lo hizo la entidad demandada, que se configuró un silencio administrativo positivo en el caso bajo estudio, simplemente porque el envío de la notificación por aviso a la señora Santos, no se hizo exactamente al sexto día de remitida la citación para la notificación personal de la respuesta a su petición.

### **2.4. “Falsa motivación del acto administrativo”**

Mencionó que, como consecuencia de la errada valoración probatoria, los actos acusados estarían desprovistos de motivación, pues la Superintendencia habría omitido desvirtuar que la notificación efectuada a la señora María Teresa Santos cumplió con los requisitos previstos en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.5. “Violación al principio de legalidad”**

Arguyó que, contrario a lo considerado por el ente de inspección, vigilancia y control demandado, la violación al debido proceso, por indebida notificación, solo tiene lugar cuando el envío del aviso se efectúa sin que haya fenecido el plazo mínimo de cinco (5) días otorgado al interesado para acudir a notificarse personalmente de una determinada respuesta. Circunstancia que, aseguró, no acaeció en el caso bajo análisis.

Insistió en que la única obligación que prevé el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 atiende a que el respectivo aviso sea remitido al cabo de cinco (5) días siguientes de haberse enviado la citación para provocar una notificación personal.

Afirmó que en el expediente administrativo estaría plenamente acreditado, mediante la copia de la guía de correo certificado correspondiente, que el envío de la notificación por aviso a la señora Santos se surtió en la dirección de notificación proporcionada por esta; hecho que daría lugar a presumir su entrega, máxime cuando el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no prescribe la necesidad de demostrar la entrega física del aviso para considerar que el mismo se

realizó de manera adecuada, sino, dijo, únicamente su envío, pues el verbo rector de esa normativa concierne a “remitir” o “enviar”.

Señaló que, al no ser desconocida la dirección de notificación del usuario que elevó la solicitud, no procedía la publicación de la respuesta en la página web de la entidad, ni en un lugar de acceso al público, como lo prevé el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

#### **2.6. “Infracción de las normas en que debía fundarse el acto”**

Manifestó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios habría desconocido lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, dijo, omitió agotar la etapa de indagación preliminar e instrucción, previa expedición del auto que abrió la investigación administrativa en su contra.

#### **2.7. “Ausencia de motivación”**

Indicó que, al imponer la sanción que se demanda, la Superintendencia demandada habría omitido tener en cuenta el documento que demostraría el envío de la notificación por aviso en cuestión, recibido por el señor Yesid Santos, así como reconocer que la entrega del mismo debería presumirse de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 962 de 2005.

Esbozó que la demandada no habría tenido en cuenta que la notificación por aviso fue cumplida con el simple envío del mismo a la dirección correcta, aportada por el interesado, debido a que, reiteró, el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 no exige la entrega física del aviso para considerar que el procedimiento se hizo en debida forma.

Expuso que en la actuación administrativa que dio origen a los actos acusados, habría sido desconocido el principio de buena fe, prescrito en el artículo 83 de la Constitución Política, dado que la Superintendencia estimó que la entidad no actuó con diligencia para lograr la notificación por aviso de la respuesta emitida a favor de la usuaria petionaria, por encontrarse el predio cerrado; circunstancia que, dijo, no sería de su resorte.

Aseguró que la sanción impuesta carecería de motivación, dado que la empresa habría agotado debidamente el proceso de notificación previsto en la Ley 1437 de 2011 y, además, porque la interesada tenía la obligación de suministrar la dirección correcta para ser notificada de la respuesta a su petición, deber que, adujo, no cumplió la señora Santos.

#### **2.8. “Infracción de las normas en que debía fundarse”**

Manifestó que la demandada transgredió lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009, como quiera que le impuso una sanción de multa sin obedecer el principio de proporcionalidad ni considerar los criterios señalados para la ponderación de la misma.

## **2.9. “Vulneración del artículo 44 del CPACA proporcionalidad de la sanción”**

Aseguró que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no tuvo en cuenta los criterios de dosimetría de la sanción contemplados en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, lo que habría conllevado a la imposición de una sanción desmesurada en su contra.

### **3. Contestación de la demanda**

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones incoadas por la parte actora.

Aseguró que en la actuación administrativa que dio origen a las resoluciones acusadas, no se habría dado un alcance errado a lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011; por el contrario, adujo se acreditó la ocurrencia de un silencio administrativo positivo a favor de la usuaria.

Agregó que, si bien el mencionado artículo 69 guardó silencio frente al término en que debe enviarse la correspondiente notificación por aviso, ello no quiere decir que tal remisión pueda enviarse en cualquier momento, pues, tal circunstancia se traduciría en la afectación del debido proceso de los interesados.

Señaló que al existir un plazo mínimo para que el interesado comparezca a notificarse de manera personal, una vez enviada la respectiva citación para ello, esto es, cinco (5) días, es claro que la parte demandante no podía iniciar los trámites para adelantar la notificación por aviso, sin que se hubiera fenecido dicho término inicial; actuación que fue objeto de reproche en los actos que se estiman nulos.

Esbozó que el valor de la multa impuesta a la actora, no se habría fijado de manera caprichosa, sino que habría sido el resultado del comprobado incumplimiento de las obligaciones propias de la demandante como prestadora de servicios públicos domiciliarios, para con sus usuarios. Además, dijo, que la sanción no resultaría desproporcionada, como quiera que, para su determinación, habrían sido tenidos en cuenta criterios de graduación tales como: la naturaleza de la falta, la reincidencia y el número de usuarios.

Finalmente, adujo que dentro no se habría acreditado la configuración de ninguno de los elementos necesarios para colegir los actos demandados fueron expedidos con falsa motivación.

### **4. Actividad procesal**

El 18 de octubre de 2016, el Juzgado admitió la demanda de la referencia y, en consecuencia, se ordenaron las notificaciones de rigor<sup>1</sup>.

El 11 de enero de 2018, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contestó la demanda<sup>2</sup>.

El 22 de octubre de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se fijó el litigio y se decretaron las pruebas que reunieron los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad. Finalmente, se concedió el término de diez (10) días para que las partes presentaran sus correspondientes alegatos de conclusión.

## **5. Alegatos de conclusión**

La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P. presentó alegatos de conclusión, en los que dio solución a los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio y reiteró los argumentos esbozados en su escrito de demanda<sup>3</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P. en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Con esta finalidad, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) actos administrativos demandados; ii) problemas jurídicos; iii) caso concreto; iv) conclusiones; y v) condena en costas.

### **2.1. Actos Administrativos Demandados**

- Resolución 20158150163775 del 26 de agosto de 2015, a través de la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió imponer una sanción de multa a la actora, por el incumplimiento de lo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.
- Resolución SSPD – 20158150236245 del 3 de diciembre de 2015, que resolvió el recurso de reposición propuesto en contra del anterior acto administrativo, en el sentido de confirmarlo en su integridad.

### **2.2. Problemas Jurídicos Planteados**

---

<sup>1</sup> Folios 96 al 98 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folios 105 al 115 *ibídem*.

<sup>3</sup> Alegatos presentados a través del correo electrónico del Juzgado.

Los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio, efectuada en la audiencia inicial, son los siguientes:

1. *¿Incurrió, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en interpretación errónea de la norma (artículo 68 de la Ley 1437 de 2011), falsa motivación, ausencia e indebida motivación al no valorar debidamente las pruebas que conducirían a inferir que la citación para la notificación personal de la usuaria se efectuó de manera oportuna y correcta?*
2. *¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con infracción en las normas en que debían fundarse, como quiera que habría desconocido que la petición del 23 de enero de 2015 habría sido debidamente contestada y notificada?*
3. *¿Infringió, la Superintendencia accionada, los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009, ya que no habría tenido en cuenta los factores para ponderar la sanción, que refieren a: la gravedad de la falta, el daño producido, la reincidencia en la comisión de los hechos y la proporcionalidad entre la falta y la sanción?*
4. *¿Vulneró, la autoridad de inspección, control y vigilancia, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que habría realizado un juicio de valoración entre la proporcionalidad de la sanción y la gravedad de la infracción?*

### **2.3. Caso Concreto**

De conformidad con la fijación del litigio, el Juzgado advierte que los primeros dos problemas jurídicos planteados serán solventados en un mismo estudio, toda vez aluden al trámite de contestación y notificación de la petición incoada por la señora María Teresa Santos, como usuaria de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P.

***2.3.1. ¿Incurrió, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en interpretación errónea de la norma (artículo 68 de la Ley 1437 de 2011), falsa motivación, ausencia e indebida motivación al no valorar debidamente las pruebas que conducen a inferir que la citación para la notificación personal de la usuaria se efectuó de manera oportuna y correcta?***

***¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con infracción en las normas en que debían fundarse, como quiera que habría desconocido que la petición del 23 de enero de 2015 fue debidamente contestada y notificada?***

Con tal objetivo, esta instancia considera necesario seguir la siguiente metodología: i) identificar los argumentos esbozados en el concepto de violación; ii) estudiar la normativa que regula la notificación y respuesta de las peticiones en materia de servicios públicos domiciliarios; iii) determinar

los hechos probados dentro del trámite administrativo, relacionados con la notificación de la respuesta dada a la petición de la señora María Teresa Santos; y iv) responder las preguntas jurídicas en comentario.

- **De los argumentos contenidos en el concepto de violación**

Al respecto, se observa que, en resumen, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P. manifestó que la respuesta a la petición presentada por la señora María Teresa Santos se habría efectuado dentro del término legalmente previsto para ello y en estricto cumplimiento con el trámite previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como en la Ley 105 de 1994.

Lo anterior, en consideración a que la dirección a la que habría sido enviada la notificación por aviso sería aquella aportada por la propia usuaria; también, debido a que habría quedado demostrado que dicho aviso fue recibido por un familiar de la peticionaria, el señor Yesid Santos.

Aseguró que el artículo 69 del aludido Código no prevería, en forma alguna, que la notificación por aviso deba efectuarse exactamente al sexto día de haberse remitido la citación para lograr una notificación personal ni que sea necesario demostrar el recibo físico de la misma, sino solamente su envío o remisión.

- **Del trámite de notificación de las respuestas dadas a las peticiones enervadas por los usuarios de servicios públicos domiciliarios**

Teniendo en cuenta los motivos de inconformidad esbozados por la sociedad censora; a continuación, esta instancia considera necesario traer a colación la normativa aplicable en materia de peticiones, quejas o reclamos presentados por usuarios de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Para comenzar, se pone de presente que, según lo previsto en los artículos 158<sup>4</sup> y 159<sup>5</sup> de la Ley 142 de 1994, el término para resolver peticiones corresponde a quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su radicación y que, de no atenderse en este lapso, deberá entenderse que han sido resueltos de forma favorable al peticionario.

De igual forma, se observa que el trámite de notificación de las respuestas en comentario, deberá adelantarse de conformidad con lo previsto en el hoy

---

<sup>4</sup> “Artículo 158. Del término para responder el recurso. **La empresa responderá los recursos, quejas y peticiones dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación. 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**”. (Se destaca)

<sup>5</sup> Artículo 159. De la notificación de la decisión sobre peticiones y recursos. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001.> **La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo (...)**” (Se destaca).

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigente para la época de los hechos.

Es así como, de los artículos 67 al 69 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, se puede extraer que, luego de proferida una determinada decisión, esta debe notificarse personalmente al peticionario mediante el envío de una citación a la dirección anotada en su solicitud, esto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto; empero, cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad, por un término de cinco (5) días.

---

<sup>6</sup> Artículo 67. *Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.*

*El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.*

*La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:*

*1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.*

*La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.*

*2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.*

*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.*

*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.*

*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 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.*

Además, de dichos artículos se colige también que en el evento de resultar imposible la notificación personal, al cabo de cinco (5) días siguientes del envío de la citación, se deberá realizar dicha diligencia por aviso, que se remitirá a la dirección, número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, en el que se deberá indicar la fecha del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden en su contra, 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.

De otro lado, es importante señalar que el inciso segundo del mencionado artículo 69, establece 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 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 [...]*”.

Ahora bien, en cuanto a la interpretación de lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, esto es, sobre la procedencia del aviso mediante la publicación en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de una entidad, el Consejo de Estado<sup>7</sup> sostuvo que procede este trámite en el evento en que se desconozca la información sobre el destinatario, con lo cual se busca dar publicidad al acto y surtir la notificación mediante las mencionadas publicaciones; de forma adicional indicó:

*“[...]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.***

*[...] 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***

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá, D.C, cuatro (4) de abril de dos mil diecisiete (2017). Rad. 11001-03-06-000-2016-00201-00 (2316).

**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.

[...]

En conclusión, **solamente la constancia de envío de la notificación otorga certeza de que se adelantó el procedimiento conforme a la ley** y del cual se deriva el conocimiento por parte del interesado de la actuación administrativa, esto es que la notificación cumplió su cometido de enterarlo del acto administrativo respectivo". (Se destaca)

Del aparte jurisprudencial precitado debe deducirse que en aquellos eventos en los que el predio o inmueble correspondiente a la dirección proporcionada por peticionario se encuentra cerrado, debe entenderse que se desconoce la información del interesado y, por ende, el paso siguiente corresponde a la publicación mencionada en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### • Hechos probados en la actuación administrativa

Una vez identificado el trámite que deben seguir las prestadoras de servicios públicos domiciliarios para notificar las respuestas a las peticiones que efectúan sus usuarios, es preciso reseñar las circunstancias de hecho que rodearon la petición de la señora María Teresa Santos, en la forma que sigue:

1. El 23 de enero de 2015, la señora María Teresa Santos Sepúlveda solicitó, a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P., la práctica de una experticia<sup>8</sup>. Esta petición quedó radicada con el consecutivo AT52P-42115 y en ella fue señalada como dirección para recibir notificaciones la Carrera 110 D # 72 – 46 Villa Amalia.
2. El 12 de febrero de 2015, mediante Resolución 1963951, la Empresa demandante emitió respuesta frente a la anterior solicitud, en el sentido de acceder parcialmente a lo peticionado<sup>9</sup>.
3. El 12 de febrero de 2015, según lo expresado por la propia entidad demandante, a través de la Guía de Correo Certificado RN313570582CO de la Empresa de Servicios Postales Nacionales 472, se envió la correspondiente citación para que la señora María Teresa Santos se notificara personalmente de la respuesta a su solicitud, a la dirección Carrera 110 D # 72 – 46 Villa Amalia.

---

<sup>8</sup> Folios 5 al 7 del cuaderno de antecedentes administrativos.

<sup>9</sup> Folios 27 al 32 *ibidem*.

Sin embargo, la anterior citación fue devuelta por la causal de “cerrado”<sup>10</sup>.

4. El 20 de febrero de 2015, se generó un aviso dirigido a la carrera 110 D # 72 – 46 Villa Amalia, con el fin de notificar a la usuaria en cuestión de la respuesta a su solicitud<sup>11</sup>. Esta comunicación fue remitida a través de la Guía de Correo Certificado RN318204149CO de la Empresa de Servicios Postales Nacionales 472, y fue recibida por el señor Yesid Santos<sup>12</sup> el 24 de febrero de 2015<sup>13</sup>.

De lo expuesto en precedencia, se advierte que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P. no logró surtir exitosamente la notificación personal de la Resolución 1963951 del 12 de febrero de 2015, a través de la cual se emitió una respuesta a la solicitud incoada por la señora María Teresa Santos, debido a que la citación para ello fue devuelta por la causal de “cerrado”.

Por consiguiente, a juicio de este Despacho y en consideración a la interpretación dada por el Consejo de Estado sobre lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, es claro que la actuación subsiguiente que debió agotar la empresa demandante, no podía ser la remisión de un aviso para lograr la notificación pretendida, sino la publicación de la respectiva citación en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la entidad, por un término de cinco (5) días, según lo previsto en el artículo 68 de ese mismo compendio normativo.

En efecto, como se vio en precedencia, la aludida Corporación, al estudiar las circunstancias por las cuales no se logra entregar una comunicación para llevar a cabo la notificación por aviso, indicó que en aquellos eventos en los cuales la Administración no logra surtir tal trámite, por encontrarse el predio o inmueble correspondiente a la dirección proporcionada por el interesado cerrado, debe entenderse que se desconoce la información sobre el destinatario.

Ahora bien, en este punto es importante mencionar que si bien, como se refirió, la interpretación hecha por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, alude a lo previsto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Juzgado no encuentra desatinado extender la misma a lo prescrito en el artículo 68 de esa misma normativa, pues, en ambos casos se hace alusión a cuando “*se desconozca la información sobre el destinatario*”.

En este orden de ideas, se deduce sin lugar a equívocos que la actuación surtida por la Empresa demandante, para notificar la Resolución 1963951 del 12 de febrero de 2015, a la señora María Teresa Santos, no se adelantó

---

<sup>10</sup> Folios 14 y 96 del cuaderno de antecedentes administrativos.

<sup>11</sup> Folio 98 *ibídem*.

<sup>12</sup> Folio 97 *ibídem*.

<sup>13</sup> Folio 100 *ibídem*.

en estricto cumplimiento de lo previsto en la Ley 1437 de 2011, como lo argumentó en el concepto de violación de su demanda.

Lo anterior, toda vez que, ante la devolución de la citación para la notificación personal del mencionado acto administrativo, por la causal de “cerrado”, la sociedad censora procedió a enviar la respectiva notificación por aviso de ese acto administrativo, sin antes proceder a publicar en su página web dicha citación.

De otro lado, frente a los argumentos esgrimidos por la actora para asegurar que la Superintendencia demandada, presuntamente, interpretó erróneamente lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, dado que habría entendido que la notificación por aviso debe efectuarse exactamente al sexto día de haberse remitido la citación para lograr una notificación personal y que resultaría necesario demostrar el recibo físico de la misma, para entenderse realizada en debida forma, el Despacho considera pertinente traer a colación lo expresado en los actos acusados para sustentar la imposición de la sanción que se demanda.

En lo concerniente, en la Resolución SSPD – 20158150236245 del 3 de diciembre de 2015, la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios expresó:

“[...]

*Con ocasión del presente recurso, la empresa aporta el aviso de notificación y la constancia del envío del mismo mediante guía RN318204149CO, del 20 de febrero de 2015; sin embargo, en este punto es preciso señalar que, habiéndose enviado la citación del 13 de febrero de 2015, el usuario tenía plazo para notificarse personalmente entre el 16 de febrero al 20 de febrero de 2015. Como la norma en cita, prevé que el aviso debe enviar al cabo de los cinco días siguientes al del envío de la citación, ese sexto corresponde al día 23 de febrero de 2013, (considerando los días hábiles). Sin embargo, como se anotó la empresa envió el aviso el 20 de febrero, es decir, dentro del término de notificación personal.*

*La expresión ‘al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación’, a que se refiere el artículo 69 citado, debe entenderse como ‘al finalizar el quinto día’, luego los términos para efectos de notificación por aviso se contarán a partir del día sexto, teniendo en cuenta que si se cuentan a partir del día quinto se entiende que el plazo y el día no han finalizado; ello por cuando el término de los cinco (5) del envío de la citación se refiere a días hábiles y completos, de forma tal que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que se envía la citación y culmina a la media noche del último día del plazo.*

*En ese orden de ideas, aunque en efecto la empresa adelantó el trámite de la notificación por aviso, esta se hizo de manera irregular, lo que conlleva a que el cargo imputado frente al incumplimiento del artículo 158 de la Ley 142, no se desvirtúe en esta instancia, despachando los argumentos del recurso de manera desfavorable”<sup>14</sup>.*

---

<sup>14</sup> Folios 120 a 125 del cuaderno de antecedentes administrativos.

Del texto en cita, ha de deducirse que la decisión sancionatoria de la Superintendencia tuvo como sustento el argumento según el cual, pese a que se adelantó el trámite para notificar por aviso la decisión 1963951 del 12 de febrero de 2015, había quedado en evidencia una indebida notificación. Pues, este trámite se habría efectuado antes de culminar el término con que contaba la usuaria para acudir a notificarse personalmente de la misma.

En tales circunstancias, los argumentos blandidos por la sociedad censora sobre la supuesta interpretación errónea de lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, no serán acogidos, como quiera que no estuvieron dirigidos a refutar la razón en que la Administración basó su decisión sancionatoria.

En efecto, aquellos se soportaron sobre supuestos según los cuales la demandada le habría exigido que la notificación por aviso en cuestión debía realizarse, obligatoriamente, al sexto día de haberse remitido la citación para lograr la correspondiente notificación personal y que sería necesario demostrar el efectivo recibido de dicho aviso; circunstancias no reprochadas por la Superintendencia en las resoluciones.

Adicionalmente, del contenido de ese mismo acto se evidencia que el ente de inspección, vigilancia y control demandado sí tuvo en cuenta las pruebas aportadas por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá a la actuación administrativa, como es el caso de las guías de correo certificado a que hizo alusión. Esto, aunque dichas piezas procesales se estimaron insuficientes para probar sus dichos.

Corolario de lo dicho con anterioridad, el Juzgado deduce que los problemas jurídicos bajo análisis se pueden contestar en la forma que sigue:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no profirió los actos acusados con infracción de las normas en que debían fundarse ni incurrió en interpretación errónea de lo previsto en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, así como tampoco en falsa y falta de motivación, toda vez que se evidenció que valoró las pruebas que se aportaron a la investigación administrativa, relacionadas con la notificación de la decisión 1963951 del 12 de febrero de 2015; también, porque se evidenció que dicho trámite no se realizó en debida forma. Por ende, los cargos de nulidad se niegan.

***2.3.2. ¿Infringió, la Superintendencia accionada, los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009, ya que no habría tenido en cuenta los factores para ponderar la sanción, que refieren a: la gravedad de la falta, el daño producido, la reincidencia en la comisión de los hechos y la proporcionalidad entre la falta y la sanción?***

En lo concerniente, la demandante dijo que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios transgredió lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2009, como quiera que le impuso una sanción de multa

sin obedecer el principio de proporcionalidad ni considerar los criterios señalados para la ponderación de la misma.

Al respecto, resulta esclarecedor poner de presente que el objeto de la Ley 1341 de 2009 es el “[...] *determinar el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico [...]*”<sup>15</sup>.

En este sentido, aun cuando la demandante adujo la autoridad accionada desconoció lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley 1341 de 2011, lo cierto es que esta ley define los principios y conceptos sobre las sociedades de la información y las comunicaciones, motivo por el cual no son aplicables en el presente asunto, relacionado con el derecho de petición en materia de servicios públicos, regulado en la Ley 142 de 1994. Por ende, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad.

**2.3.3. ¿Vulneró, la autoridad de inspección, control y vigilancia, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que habría realizado un juicio de valoración entre la proporcionalidad de la sanción y la gravedad de la infracción?**

La empresa censora arguyó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no tuvo en cuenta los criterios de dosimetría de la sanción contemplados en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, lo que habría conllevado a la imposición de una sanción desmesurada en su contra.

En lo relativo a la imposición de sanciones a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, es del caso señalar que el artículo 80 de la Ley 142 de 1994 determina que es función de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre otras, la de sancionar a este tipo de entidades que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios (numeral 80.4).

En lo siguiente, el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994 prevé:

*[...] Artículo 81. Sanciones. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas**, según la naturaleza y la gravedad de la falta:*

---

<sup>15</sup> Artículo 1 OBJETO. La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información.

[...]

**81.2. Multas** hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. [...]" (Se destaca).

Conforme a esta norma, es claro que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene la facultad para imponer sanciones consistentes en multas hasta por el valor de 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por la vulneración de las normas a que deban estar sujetas las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, en lo que respecta a la proporcionalidad y la gradualidad de la sanción impuesta, debe advertirse que lo contemplado en el mencionado artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994 guarda estrecha relación con lo previsto en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

*"[...] Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que **el contenido de una decisión** de carácter general o particular sea discrecional, **debe ser** adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y **proporcional a los hechos que le sirven de causa** [...]" (Se destaca).*

De esta manera, si bien es cierto que existen decisiones que pueden estar sujetas a la facultad discrecional de la administración, no lo es menos de que dentro del ordenamiento se contemplan normas que establecen unos límites dentro de los cuales deben actuar las autoridades, más aún en lo relacionado con la imposición de multas.

Ahora, es preciso referirse al contenido del acto administrativo que la impuso la multa en cuestión, así:

*"[...] Conforme lo expuesto y teniendo en cuenta el marco jurídico citado en el presente acto administrativo, esta dirección Territorial encontró plenamente probado en el expediente el incumplimiento de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. de lo reseñado en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, toda vez que no desvirtuó el cargo formulado ni tampoco que reconoció los efectos del silencio administrativo positivo dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término legal de los quince (15) días para emitir una respuesta.*

*Es por lo anterior, que decide este despacho dentro del límite de los 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes que prevé el numeral 2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, imponer a la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. la sanción de MULTA que será graduada en la suma de SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS CON CERO CENTAVOS (\$6.443.500,00). Lo anterior porque a la fecha la prestadora tiene ciento nueve (109) sanciones por Silencio Administrativo Positivo y cuenta con un millón novecientos ochenta y ocho mil*

*trescientos treinta y un (1.99.331) usuarios registrados en su catastro de usuarios*<sup>16</sup>.

De estos apartes, se observa que la administración, al momento de imponer la sanción que se demanda, sí valoró los criterios para graduar su sanción como el factor de reincidencia en la conducta y la gravedad de la misma sobre la buena marcha de servicio público por la cantidad de usuarios a los que presta servicio.

Además, como en los casos en que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impone una sanción constitutiva de multa, esta no puede exceder los 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y en este asunto la misma se tasó en \$6.443.500, es claro que su monto no resulta desproporcionado.

Al advertirse que los actos administrativos demandados fueron debidamente motivados en lo concerniente a los criterios de tasación de la multa establecidos la Ley 142 de 1994 y que la multa no fue desproporcionada, no es posible aducir que inobservara el artículo 44 la ley antes mencionada, pues tal decisión discrecional se adecuó a los fines de la norma. Por ende, el cargo de nulidad que originó la formulación del problema jurídico en cuestión no prospera.

#### **2.4. Conclusiones**

Para concluir, en concordancia con lo hasta aquí explicado, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P., la presunción de legalidad que acompaña a las resoluciones demandadas, expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

#### **2.5. Condena en costas**

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

---

<sup>16</sup> folio 55 del cuaderno de antecedentes administrativos.

## FALLA

**PRIMERO. Denegar** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.** Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE<sup>17</sup> Y CÚMPLASE**



Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

**Firmado Por:**

**GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA  
JUEZ  
JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-  
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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

Código de verificación:

**2d0ab3399e5e076dbedb4da43c468328965d5178422a999af3d30e51f43  
7d685**

Documento generado en 05/03/2021 03:41:08 PM

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

<sup>17</sup> Parte demandante, abogada Claudia Marcela Median Silva, con correo electrónico: [claudiamedinalaboral@gmail.com](mailto:claudiamedinalaboral@gmail.com).  
Parte demandada, abogada Jakeline Giraldo Noreña, con correo electrónico: [jgiraldo@superservicios.gov.co](mailto:jgiraldo@superservicios.gov.co)