

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO  
DE BOGOTÁ D.C.**

**Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)**

Referencia: **ACCIÓN DE TUTELA No. 2020 – 00091**  
Accionante(s): **EDGAR HERNANDO PEÑALOZA ZARATE**  
Accionada(s): **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ –  
DIRECCIÓN JURISDICCIÓN COACTIVA**

Procede el despacho a resolver la impugnación presentada por el accionante EDGAR HERNANDO PEÑALOZA ZARATE en contra del fallo de tutela proferido el 24 de febrero de 2020 por el Juzgado Veintiséis de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de la localidad de Kennedy de esta ciudad, dentro de la acción de tutela de la referencia y previo el estudio de los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

Solicitó el actor el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, señalando ser propietario de un bien en la ciudad de Bogotá y que adquirió por vía de remate el 1 de septiembre de 2017, que vino a recibir hasta el 2 de agosto de 2019. Que dicho predio contaba con el servicio de agua y aseo que suministraba la empresa accionada, misma que lo tuvo a su disposición por intermedio de un secuestre que designó dentro del proceso de ejecución coactiva que allí cursaba. Que el 2 de mayo de 2019 la accionada expidió una factura de servicios públicos y con sustento en ella emitió orden de pago en su contra el 26 de julio siguiente, para el recaudo de \$8'689.810,00 más intereses. Que contra ese mandato propuso excepciones de mérito de falta de título y prescripción, las que fueron despachadas adversamente por la accionada el 15 de noviembre de 2019, sin expresar, en sentir del activante, una verdadera argumentación jurídica para denegar sus defensas. Contra esa decisión se interpuso el único recurso posible, esto es, el de reposición que fue denegado por la misma entidad en proveído que igualmente censura como falto de claridad y motivación.

**II. ACTUACIÓN SURTIDA**

Sometida al reparto la presente acción constitucional le correspondió su conocimiento al Juzgado Veintiséis de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de la localidad de Kennedy de esta ciudad, entidad que la admitió y dispuso la notificación de la accionada, instándola para que ejerciera su derecho de defensa y se pronunciara sobre los hechos que la fundamentan. En la oportunidad legal para ejercer la contradicción la accionada presentó el informe requerido.

### III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante providencia adiada del 24 de febrero de la anualidad que avanza, se profirió decisión de fondo en este asunto mediante la cual se negó el amparo constitucional deprecado, tras considerar que el actor *“debió hacer uso de los recursos con los que cuenta al interior del trámite administrativo, para que, en esa sede y dentro de ese marco, se dilucide la controversia planteada o en su defecto acuda a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que de igual modo decida sobre lo afirmado”* (fl. 124), añadiendo que la acción de tutela, por virtud del principio de subsidiaridad, no puede servir como mecanismo paralelo a los ordinarios de defensa de los derechos, ni para revivir términos que fenecieron sin que se hiciera uso de ellos, a más que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permitiera la viabilidad de la acción constitucional.

### IV. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión de primer grado el accionante interpuso impugnación, en la que alega en síntesis que no es que estuviese cuestionando por esta vía la factura de servicios públicos, sino la fundamentación *“irregular e ilegal apreciación subjetiva”* en que se fundamentó la accionada al desestimar las excepciones que formuló dentro de la ejecución coactiva que se sigue en su contra, cuando consideró que su sola notificación personal en ese asunto era suficiente para negar la prescripción, sin analizar el tiempo transcurrido para su verificación -que inició desde el año 2012-, que en estos asuntos debe declararse aún de oficio.

Agregó que como la cuestionada es una actuación de un funcionario administrativo con funciones jurisdiccionales que hace las veces de Juez Municipal, la tutela debió ser conocida por los Jueces del Circuito en primera instancia, de manera que todo lo actuado en primer grado es nulo, por lo que así solicita sea declarado.

### V. CONSIDERACIONES

1. Sea lo primero señalar la improcedencia de la nulidad invocada, en virtud de que a las reglas que alude el accionante en su escrito de impugnación, actualmente previstas en el Decreto 1983 de 2017, son meramente de reparto y no de competencia, pues la propia carta política establece que la competencia para el conocimiento de acciones de tutela radica en cabeza de todos los jueces y juezas de la república, de manera que no hay carencia de la misma por parte del Juzgado de primer grado para su conocimiento, ni, en consecuencia, de este despacho para proveer sobre la segunda instancia. Esta postura ha sido enfáticamente dilucidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando, al referirse a la reglamentación del reparto de tutelas, ha señalado que *“(...) la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto. Una interpretación en sentido contrario, transforma sin justificación válida el término constitucional de diez (10) días, como acaece en este caso, en varios meses, lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (art. 2 C.P.) de*

*los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (art. 229 ibídem) y al debido proceso de los accionantes (art. 29 ibídem)¹”.*

2. Dilucidado lo anterior se adentra el despacho al análisis de la impugnación erigida, para lo que importa reafirmar que es verdad, como lo expuso el fallador de primer grado, que dentro de las características de la acción de tutela, se halla la de ser un mecanismo subsidiario, esto es, que solo tiene cabida exitosa cuando no cuenta el activante con otros mecanismos de defensa ordinaria de los derechos que esgrime conculcados pues, de ser así, habrá de agotar primero aquéllos, salvo que se trate de mecanismos ineficaces o que haya un perjuicio irremediable que amerite la adopción de medidas urgentes.

Fue ese el fundamento para que en el fallo impugnado se desestimara el amparo solicitado por el señor Peñaloza Zarate, bajo el argumento de contar con otros mecanismos tanto administrativos, como judiciales –ante la jurisdicción Contencioso Administrativa más exactamente-, que había dejado de usar el actor por lo que era improcedente la acción que invocó, conclusión que no comparte esta sede judicial por las razones que a continuación se exponen:

2.1. Lo primero es que si bien contaba el actor con la posibilidad de impugnar el acto administrativo por medio del cual se desestimaron las excepciones que planteó al interior del proceso de ejecución coactivo que en su contra sigue la accionada, lo cierto es que lo ejercitó en debida forma, con un resultado adverso. Así es que no contaba con otro mecanismo dentro ante el órgano coactivo, ni dejó de invocar los que a su disposición tuvo, por lo que cumplió su carga desde el punto de vista de la subsidiaridad de la acción en este sentido.

2.2. En cuanto a que cuente con otros mecanismos judiciales como lo es acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en vía de nulidad y restablecimiento, observa el despacho que en verdad para lo que por esta vía pretende el actor no existe medio alternativo en la juridicidad del que se pueda valer, por lo que la acción de tutela invocada resulta idónea.

Ciertamente, desde el libelo genitor el accionante ha sido claro en reclamar una falta de motivación, o motivación insuficiente o deficiente por parte de la accionada en las decisiones a través de las cuales desestimó las excepciones que él formuló contra el mandamiento de pago emitido en su contra en sede de cobro coactivo, así como en la que confirmó aquélla al denegar la reposición que presentó. Es decir, no se está atacando o pretendiendo la invalidación o nulidad de esos actos administrativos, lo que sí sería procedente por vía de demanda de nulidad o nulidad con restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino que se motiven en debida forma esas decisiones, pedimento para el que no están previstas aquéllas acciones.

Esa idoneidad de la acción de amparo que aquí se ha concluido, también ha sido descrita por la jurisprudencia constitucional, al analizar la temática respecto de actos administrativos disímiles al presente, pero bajo el mismo enfoque; así dijo la Corte Constitucional:

---

¹ Entre otros: Auto 230 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Auto 340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño, Auto 124 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto, Auto 033 de 2014, M.P. María Victoria Calle.

*"1. La acción de tutela procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para la satisfacción de tal pretensión. De este modo, sólo en el evento en el que los derechos fundamentales resulten afectados o amenazados y los mecanismos ordinarios sean a) ineficaces, b) inexistentes, o c) se configure un perjuicio irremediable -condiciones que se analizan bajo las circunstancias particulares del caso concreto- la acción de tutela es procedente, conforme lo estableció el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.*

*2. La acción de tutela es, así, procedente con el fin de proteger los derechos fundamentales ante la configuración de alguna de las circunstancias descritas. Cuando existe un medio de defensa judicial idóneo y se está ante la configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, mientras que procede manera definitiva cuando el otro medio de defensa judicial no existe o no es eficaz para proteger los derechos fundamentales.*

*3. El supuesto de hecho base de esta acción constitucional se centra en censurar diversos actos administrativos emitidos por el Ministerio de Defensa- Fuerzas Militares, que dispusieron respecto del accionante su no llamamiento a curso, la negativa para el cambio de fuerza y el llamamiento a calificar servicios. Dentro del aparato judicial del Estado Social de Derecho, este tipo de reproche tiene un cauce ordinario que le impone su estudio a la jurisdicción contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*4. Para este caso, considera esta Sala que el conflicto se torna en una cuestión constitucional al estar involucrados derechos de rango fundamental como lo son el derecho a la defensa, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Dichos derechos se vulneran ante la ausencia de motivación de los actos censurados, transgresión que no encuentra asidero de ser amparada por las vías ordinarias ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto en éstas se pretende la nulidad del acto, más no su motivación.*

*5. Resalta esta Sala que la tutela resulta procedente para, si es del caso, exigir la motivación de los actos administrativos, más no su nulidad, en razón a que para la satisfacción de esta pretensión el demandante tendría a su alcance la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, medio que en principio se considera eficaz y fácil a acceder si el acto administrativo que se censura se encuentra motivado, siempre y cuando se constate que existe el deber de expresar las razones que inspiraron las decisiones censuradas, aspecto que se analizará a continuación."*<sup>2</sup>

2.3. Así las cosas, al concluirse que *"es claro que no hay mecanismo alternativo de defensa judicial orientado a obtener que la Administración produzca esa motivación, que, como ha dicho la jurisprudencia, resulta indispensable para establecer si ha habido una lesión de los derechos fundamentales"*<sup>3</sup>, deviene procedente el análisis de fondo de lo planteado como petición de tutela, al hallarse superado el requisito de subsidiaridad de la acción.

3. Adentrándonos pues al tema en cuestión, es menester iniciar por señalar que el fundamento constitucional para que esta verificación se realice al interior de la acción de tutela, es que de por medio está involucrada la prerrogativa del debido proceso que encarna el deber de motivación de los actos administrativos, como única forma de conocer las razones que tienen la administración –o los particulares que particularmente ejercen función administrativa-, para adoptar sus decisiones, pudiéndose así ejercer, por demás, un control democrático sobre esas determinaciones, de modo que se vigile que caigan en arbitrariedad.

3.1. Justamente se ha dicho que *"El deber de motivación deriva de la garantía del derecho constitucional al debido proceso, el cual implica que cuando está en discusión la disposición de*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2010.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1240 de 2004.

*un derecho, el afectado tiene la seguridad de contar con condiciones sustanciales y procesales para la protección o defensa de sus intereses. Y es con la finalidad, precisamente, de desarrollar este derecho, que se impone el respeto a los principios de publicidad, inmediatez y libre apreciación de la prueba, dándosele la oportunidad al afectado de exponer sus argumentos y aportar pruebas que contribuyan para su defensa, para lo cual necesita conocer los motivos de una determinada decisión para poder controvertirla. En el contexto de un Estado Social de Derecho el deber de motivar un acto administrativo, incluso cuando se sustenta en una facultad discrecional, es la forma de evitar el degeneramiento de dicha prerrogativa en arbitrariedad y es lo que permite contener los posibles abusos de autoridad, dotando al afectado de herramientas para acceder a la administración de justicia a fin de controvertir el acto y a su vez proveyendo de instrumentos para que los jueces que deben en determinado evento proceder a realizar su control, establezcan si el acto se ajustó o no a lo querido por el ordenamiento jurídico.”<sup>4</sup>*

Igualmente, se ha resaltado que este deber de motivación “se orienta, por lo demás, a satisfacer exigencias características de un gobierno democrático. De un lado, la obligación de rendir cuentas respecto de las actuaciones efectuadas. En otras palabras: la necesidad de explicar a las y a los administrados porqué se ha obrado de una determinada manera, tal como lo disponen los artículos 123 y 109 de la Constitución Nacional: “(...)Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales (...)”. De otro lado, se liga con el compromiso de “administrar bien”, esto es, de cumplir con un grupo de tareas que garanticen un “examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que [se] proyecta[n], previniendo, de esta manera, que se adopten decisiones estudiadas de manera insuficiente o de dudosa justificación<sup>5</sup>”, además que facilita el control democrático sobre las decisiones de las autoridades pues “el conocimiento de los motivos por los cuales la administración ha adoptado determinada decisión permite a los interesados apreciar las razones de las decisiones que los afectan y, eventualmente, interponer los recursos administrativos o instaurar las acciones judiciales a que haya lugar, garantizando, de esta manera, el ejercicio del derecho de defensa. En el mismo sentido, facilita la tarea del juez administrativo en el “instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo<sup>6</sup>.”<sup>7</sup>

3.2. Los anteriores planteamientos evidencian la importancia del cumplimiento del deber de motivación de los actos administrativos, a partir de lo cual ha de agregarse que no se trata de efectuar cualquier tipo de motivación, sino que es necesaria una que, aunque sucinta y breve, tenga efectiva relación con la decisión por adoptar y la explique íntegramente, esto es, comprendiendo toda su extensión. De otro modo, será insuficiente la motivación y se entenderá también incumplido dicho deber constitucional y democrático.

4. Distinguida la relevancia del deber de motivar con suficiencia los actos administrativos y advirtiendo que ese deber lo tenía la accionada respecto de la decisión que despachó adversamente las excepciones de falta de título y prescripción invocadas por el actor en el juicio

---

4 Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2010.

5 Corte Constitucional, sentencia T-552 de 2005.

6 *Ibíd.*

7 Corte Constitucional, sentencia T-132 de 2007.

coactivo que en su contra sigue la accionada, es menester escudriñar si en el presente asunto cumplió o no la accionada con tal carga que, como se enfatizó, garantiza la prerrogativa del debido proceso, por lo que su inobservancia conllevaría a la vulneración de tal derecho fundamental y a su amparo.

4.1. La primera de las decisiones por estudiar, es la emitida el 15 de noviembre de 2019, en la que se decidieron las excepciones de mérito planteadas por el actor en su defensa, en la que sobre el tema de la “falta de título ejecutivo”, acotó la EAAB los fundamentos jurídicos del contrato del servicio público que prestan, así como de su facturación y de la posibilidad de cobro coactivo por la misma empresa, para concluir que, en su criterio, de la reunión de los diferentes facturas del estados de cuenta que se remitieron al predio surgió el título ejecutivo allí enumerado, cuyo original reposa en ese expediente y es la base de la ejecución. Añadió que como la empresa prestó el servicio de aseo en ese inmueble entre el 18 de diciembre de 2012 y el 11 de febrero de 2018, era la acreedora, y el ejecutado, por su parte, era el deudor, pues funge como propietario del bien, concluyendo por todo ello que la obligación contenida en dicho título es clara, expresa, exigible, está a cargo del allí demandado y a favor de la entidad.

Dicha motivación, para esta sede judicial, al margen de cualquier disquisición sobre su juridicidad o no que no viene al caso y está por fuera de la competencia de esta sede judicial, es suficiente desde el punto de vista del deber de motivación que se ha expuesto en este fallo con amplitud.

4.2. Atinente a la excepción de prescripción de la obligación también invocada y que se fundó en que el cobro era de una obligación exigible en junio de 2013, a más que otros rubros no fueron suficientemente claros y no se sabe desde cuándo eran exigibles, la accionada señaló en la misma decisión, primero, que el lapso prescriptivo para esa ejecución es de 5 años, segundo que las obligaciones ejecutadas “*se originaron por la prestación del servicio público de aseo para el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2012 al 11 de febrero de 2018*” y, tercero que el término de prescripción se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago y con el otorgamiento de prórrogas u otras facilidades de pago.

Luego de ello, sin más, concluyó que “*es claro para el Despacho que ha operado de forma natural la interrupción del termino de prescripción atendiendo a lo dispuesto por la norma citada, esto es, “**por la notificación del mandamiento de pago**”. Como bien se evidencia en el expediente (...), el ejecutado fue notificado personalmente el 8 de octubre del presente año*” del mandamiento de pago.

Seguido a ello resaltó que es facultativa la opción para que se declare oficiosamente la prescripción por la entidad, indicando justo a renglón seguido, que por esas razones era impróspera la excepción.

4.2.1. Puede advertirse de esta descripción con facilidad, que aunque la accionada esgrimió el fundamento jurídico de su decisión de desestimar la excepción de prescripción, ninguna disertación hizo para concatenar tales elementos normativos, con la conclusión efectuada. En el silogismo jurídico en que se basa de manera primaria la hermenéutica jurídica,

ello sería equivalente a que no se indicó la premisa fáctica, que explicaría el por qué los hechos propios de aquél juicio coactivo no encajan en la prescripción invocada y, en consecuencia, conlleva a una motivación insuficiente.

4.2.2. Obsérvese cómo a pesar de que se trata de una obligación de tracto sucesivo - según se desprende de la motivación descrita acerca de la otra defensa invocada-, lo que de suyo conlleva a que existan diversas y también sucesivas datas de exigibilidad de esas obligaciones, lo que implicaría también una serie de fechas de cumplimiento de los términos prescriptivos independientes, temática sobre la que no explicitó la EAAB qué tratamiento le dio para concluir la negativa de la prescripción a plenitud.

4.2.3. Tampoco motivó la entidad las razones por las que, sin más, concluía verificada la interrupción natural (sic) de la prescripción a partir de la notificación del mandamiento de pago, sin explicar si tuvo en cuenta en qué fecha se hubiera consumado la prescripción, ni individual ni total de las obligaciones en cobro, pues evidentemente arrojará resultados diferentes aquella actuación en cada escenario, esto es, dependiendo de si dicho lapso extintivo ya se había consumado o no.

4.2.4. Tampoco explicitó en la decisión, como se lo cuestionó el excepcionante, cuáles eran las fechas de vencimiento de las diversos componentes de la obligación cobrada, elemento fundamental y necesario para cualquier análisis de la prescripción a realizarse, por el allí ejecutado, por la propia entidad y por cualquier organismo judicial que debiera realizar la verificación de la providencia.

4.3. Tampoco encuentra este Juzgado motivados esos elementos omitidos en la decisión por medio de la cual se negó la reposición invocada por el actor en contra de la anterior, que data del 19 de diciembre de 2019, en la que sobre la excepción de prescripción únicamente reiteró el marco normativo que rige la materia y la misma conclusión de que se había interrumpido ese lapso por virtud de la notificación del mandamiento de pago, agregando únicamente ante el argumento del censor de que no podía interrumpirse la prescripción cuando esta ya se había cumplido, que *“una manera de interrumpir o suspender la prescripción es la notificación del mandamiento de pago”*, sin explicar tampoco aquí por qué acogía esa deducción ante el escenario planteado por el recurrente de que el término ya se había consumado, o si es que para la empresa no se estaba en ese escenario.

4.4. Como nada se dijo frente a esos temas por parte de la EAAB, este Juzgado debe concluir que en verdad la empresa incumplió su deber de motivar con suficiencia, recordándose que no se trata de exponer cualesquier motivo, sino la cadena necesaria que permite identificar la razón de ser de las decisiones, pues no de otro modo pueden en verdad ejercerse los derechos de defensa y contradicción que componen el debido proceso, así como tampoco los controles democráticos emanados de dicha carga de sustentación suficiente.

5. Es por lo anterior que el Despacho concluye que en verdad se lesionó el derecho al debido proceso del actor, que se impone amparar mediante la orden de dejar sin valor ni efecto las decisiones del 15 de noviembre y 19 de diciembre de 2019 emitidas dentro del proceso

coactivo que se sigue contra el actor en la entidad accionada, para que en su lugar emita una decisión que defina el asunto según su criterio y leal saber y entender, pero debida y suficientemente motivada en lo que al análisis de la excepción de prescripción se refiere, de modo que puedan las partes y terceros conocer las razones de la decisión.

En virtud de los argumentos expuestos, el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **IV. RESUELVE:**

PRIMERO: **REVOCAR** el fallo de primera instancia, proferido por el JUZGADO VEINTISÉIS DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY DE BOGOTÁ, el día 24 de febrero de 2020, y en su lugar **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso del señor **EDGAR HERNANDO PEÑALOZA ZARATE**.

SEGUNDO: **DEJAR SIN VALOR NI EFECTO** la Resolución No. 201910069108-2 del 15 de noviembre de 2019 y la Resolución No. 201910069108-3 del 19 de diciembre de 2019, emitidas por la DIRECCIÓN JURISDICCIÓN COACTIVA de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ dentro del proceso coactivo No. 201676061, por falta de motivación.

TERCERO: **ORDENAR** a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ – DIRECCIÓN JURISDICCIÓN COACTIVA**, que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a emitir resolución por la cual resuelva las excepciones invocadas por el actor en el proceso coactivo No. 201676061 que se sigue en su contra, según su criterio y leal saber y entender, pero debida y suficientemente motivada en lo que al análisis de la excepción de prescripción se refiere, de modo que puedan las partes y terceros conocer las razones de la decisión, teniendo en cuenta lo expuesto en la considerativa de esta decisión.

CUARTO: **NOTIFICAR** esta decisión por el medio más expedito a las partes y al Juez Constitucional de primera instancia. Déjese la constancia de rigor.

QUINTO: **ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Déjense las constancias pertinentes.

*Notifíquese y cúmplase,*

  
**GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA**  
Jueza