

FUNCION DE VIGILANCIA, CONTROL E INSPECCION DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS. Imposición de multas

Considera la Sala que al suscribir el Distrito el mencionado convenio a través de su Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, para recibir y disponer los residuos sólidos procedentes del Municipio de Choachí, se convirtió en un efectivo prestador de un servicio público requerido y necesitado por los habitantes del citado ente local, hasta el punto en que, como cualquier otro contrato de prestación de servicios públicos, fijó unos valores o sumas que se debían pagar por la prestación del mismo, tal y como se lee en la cláusula segunda del convenio enunciado. Lo anterior conduce a la Sala a la conclusión de que el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos se convirtió, para los efectos del Convenio Interadministrativo suscrito con el Municipio de Choachí (Cundinamarca), en un verdadero prestador de servicios públicos, lo que habilita a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a ejercer su función de vigilancia, control e inspección. Para la fecha de imposición de la sanción, esto es el año 2005, el salario mínimo mensual decretado por el Gobierno Nacional, mediante Decreto núm. 4360 de 22 de diciembre de 2004, fue de \$381.500.00, lo que significa que la sanción impuesta a la entidad demandante en el presente proceso, en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes, ascendió a casi 525 smlmv; y el tope máximo, como ya se dijo, era 2.000.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 311 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 365 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 367 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 36 / LEY 142 DE 1994 - ARTICULO 15 / LEY 142 DE 1994 - ARTICULO 81 / DECRETO 782 DE 1994.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-24-000-2006-00079-01

Actor: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte

demandante contra la sentencia de 14 de abril de 2011, proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se declarara la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1. Resolución núm. 20054400004785 de 15 de marzo de 2005 por medio de la cual "*...se impone una sanción a un ente prestador de servicios públicos domiciliarios*"; y, 2. Resolución núm. 200544000017195 de 11 de agosto de 2005, "*por la cual se resuelve un recurso de reposición*", expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

I.2- Los hechos de la demanda.

Señala la parte actora como hechos, los siguientes:

Que el día 11 de diciembre de 2001 se suscribió de mutuo acuerdo, entre el Distrito Capital de Bogotá y el Municipio de Choachí (Cundinamarca), el Convenio Interadministrativo núm. C-12 de 2001, con el siguiente objeto: "La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos se compromete a través del contratista encargado de la operación técnica, administrativa y ambiental del Relleno Sanitario Doña Juana, a recibir y disponer los residuos sólidos urbanos

procedentes del Municipio de Choachí (Cundinamarca), exceptuando los desechos peligrosos y escombros de construcción”.

Que mediante comunicación radicada en la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, con el núm. 1074 de 18 de febrero de 2003, el señor Alcalde del Municipio de Choachí, solicitó a la Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos la renovación del convenio señalado.

Que el día 12 de mayo de 2003, se suscribió, entre las mismas partes y con el mismo objeto, el Convenio Interadministrativo núm. 003 de 2003.

Mediante dicho convenio, el Distrito Capital de Bogotá -Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos- se comprometió con el Municipio mencionado, a recibir y disponer los residuos sólidos urbanos procedentes del ente territorial local.

Que en la Cláusula Segunda del referido convenio, las partes de mutuo acuerdo determinaron que “por este servicio la Alcaldía Municipal de Choachí deberá pagar las sumas facturadas por la ECSA o quien haga sus veces, de acuerdo con la información de ingreso y pesaje establecido para tal fin, tomando como precio base por tonelada depositada para el año 2003 la suma de Veinticinco Mil Quinientos Setenta y Ocho Pesos (\$25.578), moneda legal colombiana”.

Que el 24 de diciembre de 2004, la Dirección de Investigaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, a través de Oficio núm. 200444000850221, formuló pliego de cargos contra la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital (UESP) por presuntos cobros no autorizados.

El cargo único endilgado al Distrito fue el de presuntos cobros no autorizados por concepto de disposición final, soportado en que el valor pactado en el convenio interadministrativo sobrepasa el valor señalado en el artículo 4.2.2.3 de la Resolución núm. 151 de 2001, que corresponde a \$13.328.00 tonelada, a precios de diciembre de 2003.

Que en ningún aparte del escrito 200444000850221 (Pliego de Cargos) se hace alusión al Contrato Interadministrativo núm. 12 de 2001, que se reseñó en el numeral 3.1 del acápite de los hechos del libelo introductorio.

Que el Distrito Capital de Bogotá presentó los descargos correspondientes, señalando como argumento principal que "... de ninguna manera es la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP- prestador de un servicio público domiciliario", soportado en que se trata de una dependencia adscrita al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá creada mediante Decreto Distrital núm. 782 de 1994, cuyas funciones son las de planear, coordinar, supervisar y controlar la prestación de los servicios públicos de barrido, recolección, transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas, cementerios, hornos crematorios y plazas de mercado. Precisamente, de ahí se concluye que no es sujeto de control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, a través de la Resolución núm. 20054400004785 de 2005, impuso sanción pecuniaria a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos por valor de \$200'000.000.00 y le ordenó "efectuar la devolución de las sumas cobradas que excedan de lo que corresponda de acuerdo con la normatividad legal".

Que mediante escrito fechado el 22 de abril de 2005, se interpuso el recurso de reposición contra la resolución mencionada, anexando algunos documentos y solicitando la práctica de algunas pruebas, en el que se esgrime que "...la resolución recurrida es contraria al ordenamiento jurídico vigente por falta de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo para controlar y vigilar a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y, consecuentemente, no puede abrir contra ella investigaciones ni sancionarla".

Que mediante Resolución núm. 20054400017195 de 11 de agosto de 2005, se resolvió el recurso de reposición interpuesto y se determinó confirmar el acto administrativo recurrido, "de conformidad con lo dispuesto en la presente Resolución".

Finalmente, que la Resolución núm. 20054400017195 de 2005 quedó en firme el 23 de septiembre de 2005, de conformidad con la constancia de firmeza de actos administrativos expedida por la Dirección de Investigaciones Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

I.3- Considera la parte actora que con la expedición de los actos administrativos acusados se violaron las siguientes normas:

- Constitución Política de 1991, artículos 6°, 29, 113 y 370.
- Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), artículo 36.
- Ley 142 de 1994, artículos 6°, 15, 79, 81, 106, 107 y 113.

Adujo en síntesis, los siguientes cargos en el concepto de violación:

.FALTA DE COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS PARA CONTROLAR AL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.-

Señala la parte demandante que si bien es cierto, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un ente administrativo creado directamente por la Constitución de 1991, también lo es, que su desarrollo y competencias fueron dadas por la Ley 142 de 1994.

En este sentido, el Legislador le atribuyó a dicha entidad pública unas competencias taxativas en el artículo 79 de la citada Ley de servicios públicos, atendiendo de este modo un mandato constitucional claro e inequívoco.

De esta manera, resulta más que evidente la contradicción con la Constitución y la Ley por parte del acto administrativo, expedido por la Superintendencia demandada, a través del cual ejerce el poder sancionatorio sobre entes que no son, ni pueden calificarse como prestadores de los servicios públicos domiciliarios.

Justamente, con las Resoluciones demandadas la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo ejerció funciones de control y vigilancia frente a un ente público (Distrito Capital de Bogotá) que no es, ni puede calificarse como prestador de servicio público domiciliario alguno.

De acuerdo con los objetos de los convenios interadministrativos mencionados atrás, resulta incuestionable que el Distrito Capital no presta el servicio de disposición de residuos sólidos de manera directa, porque no se cumplen los

requisitos señalados en el numeral 14 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, esto es, el Distrito Capital de Bogotá no realiza esta actividad bajo su propia personalidad jurídica, ni con sus funcionarios, ni con su patrimonio.

.FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS.-

Aduce el actor que esta falsa motivación de los actos administrativos demandados se debe a la falta de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en los términos ya expuestos; y a que se invoca de una parte como soporte y fuente principal del pliego de cargos el Convenio Interadministrativo C-03 de 2003, y al momento de motivar el acto sancionatorio se invoca como fuente del mismo el Convenio Interadministrativo C-012 de 2001, el cual resulta ser independiente y, por tanto, diferente y autónomo al que generó la investigación y sobre el cual se presentaron descargos.

. DESVIACIÓN DE PODER EN LA EXPEDICIÓN DE LOS ACTOS ACUSADOS.-

Para el demandante se colige igualmente una desviación de poder en la expedición de los actos administrativos demandados, por tres razones. En primer lugar, porque la entidad demandada acomodó una situación de hecho que le era totalmente ajena, con el fin de generar o arrogarse competencias y atribuciones que le son propias al juez del contrato, decretando, de manera oficiosa, la nulidad de un convenio o contrato administrativo o, por lo menos, interviniendo en la ejecución o fondo del mismo.

En segundo lugar, considera la parte actora que la sanción, además de haber sido

expedida sin competencias legales para imponerla, no resulta adecuada a los fines de la norma que la autoriza ni proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Y, finalmente, en el artículo 81 de la precitada Ley 142 se señalan las sanciones que podrá imponer la Superintendencia demandada a quienes violen las disposiciones establecidas en el mismo ordenamiento. De la simple lectura de la norma, considera el libelista, se observa que no existe ninguna sanción consistente en reintegros y devoluciones derivadas de convenios o contratos interadministrativos.

II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la Sección Primera, Subsección "A", mediante la sentencia impugnada, denegó las suplicas de la demanda con base en las siguientes argumentaciones:

Consideró el a quo que la decisión adoptada por la entidad accionada guardó los lineamientos correspondientes al debido proceso, en concordancia con la legalidad, que supone la parte actora fue desconocido en el momento de la imposición de la sanción pecuniaria.

El capítulo II de la Ley 142 de 1994, de los artículos 106 a 115, establece el procedimiento administrativo para los actos administrativos unilaterales que se expiden como resultado de los mismos.

Para el Tribunal de instancia, resultó incuestionable que en la actuación cumplida

por el ente sancionador se tuvo en cuenta el procedimiento administrativo previsto en la Ley, establecido para las actuaciones administrativas unilaterales de la Superintendencia por cuanto se probó y se estableció que: (i) de conformidad con el artículo 107 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios comunicó el pliego de cargos dentro de la investigación administrativa núm. 2004-440-440-00615, iniciada con ocasión de la solicitud de intervención realizada por el Gerente de EMSERCHOACHÍ, en atención a la falta de respuesta a los requerimientos realizados a la parte accionante, y de los cuales tenía pleno conocimiento; (ii) luego de evaluado el caso, la entidad demandada profirió la Resolución mediante la cual impuso la sanción pecuniaria así como su respectiva confirmación, disponiendo el conocimiento de la misma a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, de acuerdo con la forma y deber de notificación contemplada en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

En relación con la apelación de actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, consideró el Tribunal de primera instancia que, en tratándose de las funciones de investigación y sanción contra las empresas prestadoras de servicios públicos que supuestamente vulneren las normas a las que deban estar sujetas, no procede el recurso de apelación, debido a que tales actos es como si los hubiera dictado el Superintendente y en virtud de la disposición contenida en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, que subrogó el artículo 113 de la Ley 142 de 1994, los actos expedidos por el delegatario deben reunir los mismos requisitos o recursos como si los expidiera el delegante, por tal motivo no prosperó el cargo invocado por la parte actora.

Respecto del cargo de falsa motivación y desviación de poder alegado por el demandante debido, a su vez, a la falta de competencia de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios – Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, señala la sentencia apelada que no se configuran dichos vicios al momento de la expedición de los actos administrativos demandados, ya que la Superintendencia, además de mantener la competencia sancionatoria, la aplicó a un ente (Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos) que, con ocasión del contrato antes citado, se convirtió en un prestador indirecto del servicio de aseo, situación que desvirtúa la falsa motivación y el desvío de poder, porque la finalidad de control se cumplió en el marco de las competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Frente a la sanción impuesta advirtió que la misma fue equivalente a \$200'000.000,00, monto que no excede lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, tomando como factores determinantes para efectos de su graduación, el impacto de la infracción, la previa calificación de la falta en la normatividad aplicable y la prueba del hecho en virtud del cual fue impuesta la sanción, factores éstos que deben ser tenidos en cuenta.

Todo lo expuesto permitió concluir al a-quo: 1.- Que la Superintendencia demandada ejerce la función de inspección, vigilancia y control frente a las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las hagan sujetas de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994 y 689 de 2001. Así mismo, puede imponer las medidas o sanciones que sean pertinentes; 2.- Que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, es un ente prestador del servicio público domiciliario, en la modalidad de disposición final de residuos en la relación suscrita según el Convenio Interadministrativo celebrado con el Municipio de Choachí (Cundinamarca); y, 3.- Que en virtud de la identificación de los incrementos de las tasas señaladas para la disposición final de residuos prevista en el convenio interadministrativo mencionado, según lo

señalado en la Resolución núm. 151 de 2001, de la Comisión de Regulación de Aseo y Agua Potable, se produjo un incremento y cobro no autorizado de las tarifas, por lo que fue viable la devolución por parte de la entidad accionante.

En cuanto a la ponderación de los factores que dieron lugar al monto de la sanción impuesta, observó que el acto administrativo principal que impuso la sanción calificó la gravedad de la falta al considerar que el hecho afecta de manera directa a los usuarios en general, al tener que pagar un mayor valor por el servicio de disposición final de residuos, sin causa ninguna, en detrimento de sus ingresos.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Disiente el apelante de la decisión de primera instancia, por tres razones: (i). La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos no es prestador de servicios públicos domiciliarios, por tanto no puede ser objeto de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; (ii). La inconformidad del Municipio de Choachí debió discutirse ante el Juez del contrato; y, (iii). La sanción impuesta es desproporcionada.

Respecto del primer punto, anota que si bien la entidad demandada es un ente administrativo creado directamente por la Constitución Política, su desarrollo fue dado por la Ley 142 de 1994 y sus competencias están expresamente señaladas en la Ley.

El artículo 79 de la Ley 142 le atribuye de manera taxativa las funciones a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer el control, inspección y vigilancia a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y

resulta evidente que es absolutamente contrario a la Constitución y a la Ley, que la Superintendencia demandada expida actos administrativos sancionatorios contra entes que no son, ni pueden calificarse como prestadores de servicios públicos domiciliarios.

En relación con el segundo punto, advierte la parte demandante en su recurso de alzada, que la Superintendencia de Servicios Públicos - Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, actuó con desviación de poder al interpretar y acomodar una situación de hecho que le era totalmente ajena, con el fin de atribuirse competencias que son propias del Juez del contrato, pues en últimas “anula un contrato interadministrativo o por lo menos interviene en la ejecución de fondo del mismo”.

Que en este caso es fácil advertir que la SSPD se inmiscuyó en un tema que escapaba de su competencia, porque el convenio suscrito entre las partes estaba regido por cláusulas que fueron objeto de un acuerdo de voluntades y, por ello, las tarifas que establecía la Comisión de Regulación de Aseo y Agua Potable no eran imperativas para el convenio interadministrativo, dadas las especiales condiciones del acuerdo entre las partes, especialmente la relacionada con el hecho de que los residuos provenían de un Municipio diferente al Distrito Capital, que es para el cual se construyó el relleno sanitario.

Respecto del último argumento, señala el apelante que existe una desproporción en la sanción económica impuesta al Distrito Capital de Bogotá en los actos administrativos demandados, ya que se contraviene el texto del artículo 36 del C.C.A., al no ser adecuados a los fines de la norma que lo autoriza, ni proporcional a los hechos que les sirven de causa.

Al margen de la falta de competencia claramente probada, señala el recurrente que, es ostensible que la multa es totalmente exagerada y se impone como sanción a un ente territorial por hechos derivados de la ejecución de un contrato interadministrativo y no de un actividad objeto de su vigilancia y control.

Solicita, además, que en caso de encontrar que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos incurrió en la falta endilgada, se modifique por parte del Consejo de Estado la sanción impuesta y se imponga la de "Amonestación".

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Agencia del Ministerio Público, en la oportunidad procesal correspondiente, guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

En orden a estudiar el asunto que nos ocupa, la Sala analizará los siguientes temas: 1). El objeto del litigio en la apelación; 2). Competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos - Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en el caso concreto; y, 3). De la desproporción de la sanción impuesta.

1). El Objeto del litigio en la apelación.

Observa la Sala, de la lectura del recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora, que la censura u oposición a la sentencia proferida en primera instancia por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, radica en dos grandes puntos. El primero, referente a que en opinión del apelante la Superintendencia de Servicios Públicos - Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, carece de competencia para vigilar, controlar e

inspeccionar a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá, debido a que éste último no es prestador directo de servicio público domiciliario alguno; y que al imponer la sanción prevista en los actos demandados, usurpó funciones propias del Juez del contrato, debido a que "... en últimas anula un Contrato Interadministrativo o por lo menos interviene en la ejecución de fondo del mismo" .

El segundo aspecto de la apelación, hace referencia a la desproporción de la sanción impuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos - Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, violando con ello la prescripción del artículo 36 del Código Contencioso Administrativo.

2). Competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos - Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en el caso concreto.

Como se advirtió precedentemente, uno de los argumentos manifestados por el apelante en su recurso de alzada para oponerse a la sentencia recurrida, consiste en señalar que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá, no es prestadora directa de servicios públicos domiciliarios y que, en consecuencia, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios carece de competencia para efectos de ejercer sus funciones de control, inspección y vigilancia sobre los actos de la misma.

Procederá la Sala, a continuación, a efectuar un análisis comparativo entre las disposiciones constitucionales y legales pertinentes con el convenio interadministrativo suscrito entre la parte demandante y el Municipio de Choachí (Cundinamarca), para efectos de determinar si el primero ejerció funciones propias de la prestación de un servicio público.

Sea lo primero señalar que, de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política: “**Al municipio** como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado **le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley**, construir las obras que demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes” (Negrillas fuera de texto).

Del mismo modo, el inciso segundo del artículo 367 Constitucional, establece:

“(…)
Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación” (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 15 de la precitada Ley 142 de 1994, establece:

“ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS.- Pueden prestar servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales y jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley. (Resalta la Sala).

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajustan a los establecido en el párrafo del artículo 17".

De las disposiciones transcritas, se colige que es obligación del Estado, en general, y de las entidades municipales y/o distritales, en particular, la prestación eficiente de los servicios públicos que requiera la comunidad para la satisfacción de sus necesidades. Esta obligación constituye no sólo un deber sino una finalidad propia del Estado Social de Derecho, de conformidad con lo previsto en los artículos 2° y 365 de la Constitución Política.

En el caso que nos ocupa, debe precisarse que la relación jurídico-obligacional existente entre la entidad pública (UESP) y el Municipio de Choachí (Cundinamarca), surgió como consecuencia de la suscripción del Convenio Interadministrativo núm. C-12 de 2003 en el que el primero "...**se compromete** a través del contratista encargado de la operación técnica, administrativa y ambiental del Relleno Sanitario Doña Juana, **a recibir y disponer los residuos sólidos urbanos procedentes del Municipio de Choachí**, exceptuando desechos peligrosos y escombros de construcción"¹ (Negrilla y subraya fuera de texto).

Considera la Sala que al suscribir el Distrito el mencionado convenio a través de su Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, para recibir y disponer los residuos sólidos procedentes del Municipio de Choachí, se convirtió en un efectivo prestador de un servicio público requerido y necesitado por los habitantes del citado ente local, hasta el punto en que, como cualquier otro contrato de prestación de servicios públicos, fijó unos valores o sumas que se debían pagar

¹ Folio 101 del cuaderno principal.

por la prestación del mismo, tal y como se lee en la cláusula segunda del convenio enunciado².

Ahora bien, no debe perderse de vista que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, de conformidad con los artículos 1° y 2° del Decreto núm. 782 de 30 de noviembre de 1994, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., se creó como una entidad dependiente del Despacho del señor Alcalde Distrital, y con el mismo nivel y jerarquía que las Secretarías del Despacho y los Departamentos Administrativos, lo que la convierte en un órgano del Sector Central de la Administración Distrital.

De conformidad con el artículo 15, numeral 3, de la Ley de Servicios Públicos, pueden prestar los servicios públicos, “Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley”.(Negrillas y subrayas fuera de texto).

Lo anterior conduce a la Sala a la conclusión de que el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos se convirtió, para los efectos del Convenio Interadministrativo suscrito con el Municipio de Choachí (Cundinamarca), en un verdadero prestador de servicios públicos, lo que habilita a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a ejercer su función de vigilancia, control e inspección.

3). De la desproporción de la sanción impuesta.

Procede la Sala a determinar si, tal como lo señala el apelante, la sanción que se impuso por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –

² Folio 101 ejúsdem.

Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, fue desproporcionada, en atención a la previsión del artículo 36 del Código Contencioso Administrativo.

Establece el artículo primero de la Resolución núm. SSPD 20054400004785 de 2005, demandada en el presente proceso:

“imponer sanción pecuniaria a la UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS – UESP, en favor de la Nación,... por la suma de DISCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$200'000.000), la cual se hará efectiva en el término de diez (10) días hábiles para su pago, contados a partir de la ejecutoria de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de este acto administrativo...”.

De igual forma, se dispuso en el artículo segundo de la citada Resolución:

“Ordenar a la UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS – UESP, efectuar la devolución al Municipio de Choachí, de las sumas cobradas que exceden de lo que corresponda de acuerdo con la normativa legal. La Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo hará el seguimiento a la empresa, respecto del cumplimiento de esta disposición”.

En orden a establecer si la sanción impuesta a la entidad demandante, excede o resulta desproporcionada, de conformidad con las reglas básicas previstas en el mencionado artículo 36 del C.C.A., procederá la Sala a comparar la norma legal que le sirvió de base a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con la disposición administrativa transcrita.

Establece el artículo 81 de la Ley 142 de 1994:

“La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deban estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

81.1. Amonestación.

81.2. Multas hasta por el equivalente a Dos Mil (2.000) 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 infractor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. (...) las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos. (...).

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de suspender a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez (10) años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición a infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez (10) años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros" (Se destaca por la Sala).

De una lectura detallada del texto legal transcrito, se deduce que la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia dependerá, en todos los eventos, de la naturaleza y gravedad de la falta cometida; y, en tratándose de multas pecuniarias, se graduará, además, atendiendo el impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público.

Ello indica que al imponer una cualquiera de las sanciones prevista en la norma citada, el operador administrativo deberá, inexorablemente, efectuar un ejercicio interpretativo de carácter discrecional respecto de la falta cometida con el propósito de adecuarle una razonable sanción a la entidad o empresa infractora.

En el caso concreto, observa la Sala que la sanción impuesta a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito de Bogotá ascendió a la suma de \$200'000.000.00, cuando la multa más alta prevista en la Ley es de dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para la fecha de imposición de la sanción, esto es el año 2005, el salario mínimo mensual decretado por el Gobierno Nacional, mediante Decreto núm. 4360 de 22 de diciembre de 2004, fue de \$381.500.00, lo que significa que la sanción impuesta a la entidad demandante en el presente proceso, en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes, ascendió a casi 525 smlmv; y el tope máximo, como ya se dijo, era 2.000.

Lo reseñado hace colegir a la Sala que la sanción impuesta no fue desproporcionada, como lo pretende hacer ver el actor, y, por el contrario, se determinó atendiendo razonables parámetros de imposición de multas, de conformidad con la gravedad de la falta cometida y la buena marcha del servicio público ofrecido.

En consecuencia, la Sala no encuentra mérito para revocar la sentencia impugnada, por lo que procederá a su confirmación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia de 14 de abril de 2011, proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 15 de agosto de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA