



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Radicación No.: 11001 03 24 000 2014 00696 00

Actor: MUNICIPIO DE GÜEPSA.

Demandado: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Medio de control: Nulidad simple.

Referencia: Sanción administrativa. Potestad sancionatoria administrativa en servicios públicos. Criterios para la identificación de una sanción administrativa y para la definición del ámbito de aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio común del CPACA. Sentido y finalidad del proceso de certificación de los municipios y distritos para el manejo de recursos del SGP-APSB. Aplicación de normas legales en materia de plazos.

Decide la Sala en única instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, promovida por el



Municipio de Güepsa contra las Resoluciones No. SSPD 20144010010605, del 7 de abril de 2014, y No. SSPD 20144010025335, del 16 de julio del mismo año, proferidas por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), obrando por medio de apoderado, el MUNICIPIO DE GÜEPSA (en adelante EL MUNICIPIO), acudió ante el Consejo de Estado con el fin de obtener la nulidad integral de la Resolución No. SSPD 20144010010605, del 7 de abril de 2014, “por la cual se decide sobre la certificación relacionada con administración de los recursos del sistema general de participaciones de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB, correspondiente a la vigencia 2012”, así como de la Resolución No. SSPD 20144010025335, del 16 de julio de 2014, “por el cual se resuelve un recurso de reposición”, proferidas por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo (en adelante LA SUPERINTENDENCIA), y como restablecimiento del derecho obtener la certificación correspondiente.



1.2. Pretensiones de la demanda.

La parte actora formula las siguientes pretensiones:

“1. Se revoque el acto administrativo No. SSPD 20144010010605, del 07-04-2014, y el acto administrativo No. SSPD 20144010025335 del 16-07-2014 expedidos por la superintendencia de servicios públicos domiciliarios (sic) por el cual (sic) se decide sobre la certificación relacionada con la administración de los recursos del sistema general de participación de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB, correspondiente a la vigencia 2012.

2.- Se otorgue la certificación al municipio de Güepsa – Santander para la administración de los recursos del sistema general de participación de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB, correspondiente a la vigencia 2012, debido al cumplimiento de todos los criterios exigidos en el Decreto 1639 de 31 de julio de 2013”¹.

1.3. Hechos y omisiones en que se fundamenta la demanda.

Como antecedentes fácticos relevantes de la presente controversia se pueden destacar los siguientes:

Mediante auto de fecha 20 de septiembre de 2013 LA SUPERITENDENCIA dispuso dar apertura a la actuación administrativa del proceso de certificación para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico (en adelante SGP-APSB) del MUNICIPIO.

¹ Folios 33-34.



Posteriormente, por medio de auto del 15 de octubre de 2013, dicha autoridad ordenó la práctica de pruebas, para lo cual concedió un término de 10 días y dispuso oficiar al Jefe de Informática de LA SUPERINTENDENCIA “a fin de que informe al Grupo de Certificaciones e Información de la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo de esta entidad, dentro del término probatorio: i) a partir de qué fecha la Oficina de Informática de esta entidad ejecutó la aprobación de cargue de información en el formato “ACTO DE APROBACIÓN DE TARIFAS DE ASEO PDF vigencia 2012, para el municipio de GÜEPSA – SANTANDER, con base en la aprobación realizada por el Grupo SUI de esta entidad, (...) ii) en qué fecha se informó al municipio que se había ejecutado la aprobación del cargue de la información en el formato y que se le había concedido un plazo de siete (7) días hábiles para reportarla, una vez efectuada dicha ejecución”².

Finalmente, mediante la Resolución No. SSPD 20144010010605, del 7 de abril de 2014 LA SUPERINTENDENCIA descertificó AL MUNICIPIO para la administración de los recursos del SGP-APSB; decisión que fue objeto de recurso de reposición, resuelto por la Resolución No. SSPD

² Folio 26.



20144010025335, del 16 de julio de 2014, en la que se confirmó la determinación adoptada.

1.4. Normas violadas y concepto de la violación.

La parte actora señala como vulneradas por los actos administrativos acusados el artículo 29 de la Constitución, el artículo 47 del CPACA, los artículos 59 y 61 de la ley 4 de 1913 y el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013.

En síntesis, los cargos formulados contra los actos administrativos demandados son los siguientes:

- *Violación del debido proceso:*

En criterio del MUNICIPIO la vulneración del artículo 29 de la Constitución obedece a que no hubo congruencia entre las razones expuestas para el inicio de la actuación y la motivación del acto que adoptó la decisión final, de lo cual resultó en una afectación de su derecho de contradicción. De acuerdo con la demanda:

“En el acto que resuelve el recurso de reposición la superintendencia (sic) señala que la descertificación del municipio recae sobre la expedición extemporánea del acto de aprobación de las tarifas, sin embargo como es evidente durante el proceso administrativo que culminó con la



descertificación, nunca se le señaló al municipio ésta como una posible causal de descertificación.

En el recurso de reposición interpuesto por el municipio se le hizo saber a la superintendencia que éste era un hecho nuevo, del que no se le dio oportunidad de defenderse.

El debate en el proceso giró al rededor (sic) de la fecha de la información al SUI, y no sobre el contenido de la misma, tal como se infiere del acto de pruebas.

La superintendencia realizo (sic) el proceso de descertificación en cuestión a espaldas del municipio, pues nunca le informo (sic) el hallazgo que daría lugar a la descertificación, esto es, que de acuerdo a la interpretación de la superintendencia el acto se expidió por fuera del término establecido”³³.

Remarca que el haber podido impugnar la decisión vía recurso de reposición no satisface las exigencias del debido proceso, pues se trata solo de uno de sus elemento, pero no del principal; máxime en un procedimiento sancionatorio como el adelantado por LA SUPERINTENDENCIA para descertificar al MUNICIPIO.

Aduce que dado el carácter sancionatorio del procedimiento de certificación adelantado por LA SUPERINTENDENCIA era necesario aplicar las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio previstas por el CPACA. Del no acatamiento de estas disposiciones deriva la ilegitimidad de la actuación adelantada, ya que en su criterio la autoridad demandada “omitió realizar el acto administrativo consistente en la formulación de los cargos, nunca le comunicó al

³³ Folio 27.



municipio los hechos que originan la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes”⁴.

- *Desconocimiento del Decreto 1369 de 2013:*

Se opone a la consideración de LA SUPERINTENDENCIA según la cual el acto de aprobación de la tarifa de aseo por parte del municipio fue extemporánea. Esto, por cuanto considera que de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013 el reporte al SUI se debe dar antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia. Y afirma que según lo previsto por los artículos 59 y 61 de la ley 4 de 1913 los plazos terminan a la medianoche del último día del plazo.

Por lo anterior, afirma la demanda, “la fecha máxima de cargue era antes de la media noche del 30 de agosto de 2013, puesto que la norma no dice que el acto debía aprobarse antes que inicie la fecha máxima para del cargue (*sic*), interpretación esta última que hace la superintendencia al señalar que el acto administrativo que debía expedirse hasta el 29 de agosto de 2013 (*sic*)”⁵. En su criterio, la

⁴ Folio 32.

⁵ Folio 33.



expresión “expedido antes de la fecha máxima de cargue” debe interpretarse como la habilitación para expedir el correspondiente acto hasta antes de que culmine el 30 de agosto.

1.5. Solicitud de suspensión provisional.

El accionante solicita mediante escrito separado⁶ que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos acusados por considerar que se presenta una infracción manifiesta al debido proceso y a las normas superiores que se invocan como infringidas, y encontrar que se lesiona de forma severa la autonomía municipal que la Constitución garantiza a los entes locales. Esto último, “puesto que la administración, control y ejecutando (*sic*) los recursos [del SGP-APSB] dejaron de estar en manos del municipio y hoy está en cabeza del departamento de Santander”⁷.

Surtido el trámite previsto en el artículo 152 del CCA, esta solicitud fue desestimada por el Consejero Ponente mediante auto de 24 de febrero de 2015⁸, por considerar que con fundamento en el examen jurídico propio de esta fase procesal inicial no se observa la vulneración normativa a que alude el demandante.

⁶ Folios 1-3.

⁷ Folio 2.

⁸ Folios 19-29.



II.- CONTESTACION DE LA DEMANDA

LA SUPERINTENDENCIA, por intermedio de apoderado, contestó oportunamente la demanda⁹ y manifestó la oposición a sus pretensiones. La defensa del acto atacado se centró en los siguientes argumentos:

Frente al cargo de vulneración del debido proceso, alegó que era inexistente, toda vez que la actuación adelantada se ciñó enteramente a lo previsto en la ley. Según lo expresado en la contestación de la demanda:

“Con oficio SSPD 20134010148971, del 27 de marzo de 2013, le informó al alcalde de Güepsa las obligaciones a cargo del municipio frente al cargue de información al SUI para los procesos de certificación en coberturas mínimas y SGP-APSB (vigencia 2012), además de hacerle referencia a los requerimientos realizados por la Procuraduría General de la Nación en las Directivas 015 de 2005 y 05 de 2008. Es decir, al ente territorial se le comunicó oportunamente el procedimiento y requisitos para obtener la certificación en mención.

Así mismo, el auto de apertura del proceso SGP-APSB, vigencia 2012, número SSPD 20134010016356 del 20 de septiembre de 2013 fue comunicado al municipio (...) y remitido por correo certificado el 26 de septiembre de 2013.

De otra parte, esta entidad brindó la oportunidad al municipio de ser oído antes de tomar la decisión, ya que se decretó la práctica de las pruebas a

⁹ Folios 50-63.



través del auto No. SSPD 20134010020386 del 15 de octubre de 2013, el que le fue comunicado al municipio (...) ¹⁰”.

Adujo además el carácter no sancionatorio del procedimiento de certificación de los municipios para el manejo de los recursos del SGP-APSB, como se desprende de la lectura del artículo 81 de la ley 142 de 1994 (en adelante LSPD), que prevé como sanciones la amonestación, las multas, la orden de suspender de inmediato una actividad, la orden de separar a los administradores o empleados de una ESP, la declaración de caducidad de los contratos que haya celebrado un infractor, la prohibición de prestar directa o indirectamente servicios públicos hasta por diez años y la toma de posesión de una ESP o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias cuando las demás sanciones no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros. Para LA SUPERINTENDENCIA la decisión de descertificar a un municipio no es nada distinto a la consecuencia prevista por la no verificación de los requisitos legales para poder administrar los recursos del SGP-APSB.

De otra parte, frente al cargo de indebida interpretación del decreto 1639 de 2013, sostiene que según el artículo 7 de esta norma, “[l]a información de los demás criterios para la certificación de la vigencia 2012, deberá reportarse al SUI a más tardar el 30 de agosto de 2013”.

¹⁰ Folio 59.



Pero pone de manifiesto que según el artículo 5 de dicha normativa el reporte al SUI del acto de aprobación de tarifas debe haber sido expedido “antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia, según los servicios prestados, de conformidad con la normatividad expedida por la SSPD relacionada con el cargue de información al sistema”. Por esto, concluye que “si el acto de aprobación de tarifas debía expedirse antes del 30 de agosto de 2013, resulta claro que la fecha límite para emitir ese acto era el 29 de agosto de ese año”¹¹. Según lo expuesto en la contestación de la demanda:

“(...) el Decreto 1639 de 2013 fijó expresamente el día 30 de agosto de 2013 como fecha máxima de reporte de información al SUI, no obstante dicha fecha, se dispuso de forma especial que el acto de aprobación de tarifas debía expedirse por la administración municipal antes de ese día (30 de agosto); es decir (...) el plazo que estableció el Decreto 1369 de 2013 fue en días y no en horas, por lo cual y en acatamiento a lo dispuesto en la normatividad descrita, el plazo máximo fijado para dictar et (sic) acto aprobatorio de tarifas, era antes de la media noche del día 29 de agosto de 2013, como último día de plazo antes del 30 del mismo mes y año”¹².

En consecuencia, al haber expedido el municipio de Güepsa la Resolución por medio de la cual fijó la tarifa del servicio de aseo el día 30 de agosto de 2013, incumplió lo ordenado por el art. 5 del Decreto 1639 de 2013.

III. AUDIENCIA INICIAL.

¹¹ Folio 61.

¹² Folio 62.



Por auto calendado el 19 de enero de 2016¹³ se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del CPACA.

El día 1 de abril de 2016 se llevó a cabo la Audiencia Inicial¹⁴, en la cual se reconoció personería jurídica al nuevo apoderado de la parte demandante y se dio por revocado el poder conferido a su apoderada inicial. Además se realizó el saneamiento del proceso, se excluyó la declaración de oficio de excepciones y se fijó el litigio en los siguientes términos:

“El objeto del presente litigio, de acuerdo con la demanda y la contestación, consiste en determinar si las Resoluciones No. SSPD 20144010010605 del 7 de abril de 2014, y No. SSPD 20144010025335 del 16 de julio de 2014, son nulas por haber sido expedidas con vulneración del debido proceso y por haber desconocido con su interpretación las normas del Decreto 1639 de 2013”¹⁵.

Con base en esta consideración se declaró la controversia como de puro derecho, por lo que se prescindió de la audiencia de pruebas y, por estimar innecesaria la audiencia de alegaciones, se corrió traslado para alegar de conclusión.

¹³ Folios 137-138.

¹⁴ Folios 155-162.

¹⁵ Folio 160.



IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término concedido, solo LA SUPERINTENDENCIA presentó escrito de alegaciones¹⁶, en el que reiteró de manera idéntica los argumentos y razones de defensa expuestos en la contestación de la demanda.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado para la conciliación administrativa ante la Sección Primera del Consejo de Estado emitió concepto en el asunto de referencia¹⁷, por medio del cual solicitó declarar la nulidad de los actos demandados por considerar que si bien era cierto que su expedición se ajustó al debido proceso, también lo era que a la luz de la normatividad aplicable para el cómputo de plazos, en el caso concreto LA SUPERINTENDENCIA había efectuado una indebida interpretación del Decreto 1639 de 2013, que resultó en su desconocimiento. Esto, habida cuenta que:

“Si bien es cierto que el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013 establece que el ya mencionado criterio se debe reportar antes de la fecha límite de cargue, también es cierto que el artículo 7 del mismo, establece como fecha máxima de carga el 30 de agosto de 2013, permitiendo concluir que estamos ante un plazo fijado en días.”

¹⁶ Folios 167-179.

¹⁷ Folios 180-191.

El Código Civil y la ley 4 de 1913, se define (sic) como día el lapso de tiempo de 24 horas; las mismas normas, también manifiestan que se entenderá cumplido el plazo la última hora del último día del plazo, y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la media noche en que termina el último día de dicho espacio de tiempo; es decir que el Decreto indica como fecha límite de plazo, el día 30 de agosto de 2013 este, se verá vencido a las 11:59 pm del mismo día.

Es de pensar entonces que si bien el artículo 5 del mismo decreto manifiesta que el criterio de implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedida por la CRC, debía reportarse al SIU antes de la fecha límite de cargue de los documentos, y teniendo en cuenta que el cómputo es en días, debe entenderse de conformidad con las normas que reglamentan el tema referente al cómputo de plazos, que el reporte del acto de aprobación se podía presentar en el lapso de las 24 horas del día 30 antes de la media noche de ese día.

Es decir: que en el lapso de 24 horas que conforman el día, era dable que la información se podría cargar dentro de ese término cumpliendo así el municipio con los el (sic) plazo establecido para el cargue del criterio.

(...)

Es por todo lo anterior que esta Delegada considera que a la luz de las normas establecidas para el cómputo de plazos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios hizo una indebida interpretación del decreto 1936 (sic) de 31 de julio de 2013, generando así un desconocimiento de la norma, en el entendido que el actor no presentó en forma extemporánea la documentación pertinente para el procedimiento de certificación del municipio de Güepsa¹⁸.

V.- DECISIÓN

¹⁸ Folios 190 revés y 191.



No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y con lo previsto en 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo ordenado en el artículo 149.2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

4.2. Los actos administrativos acusados.

RESOLUCIÓN No. SSPD-20144010010605

(7 de abril de 2014)

Por la cual se decide la certificación relacionada con la admisión de los recursos del sistema general de participaciones de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB, correspondiente a la vigencia 2012.

***EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO
Y ASEO,***

en ejercicio de las atribuciones conferidas en el parágrafo del artículo 4 de la ley



1176 de 2007 y en el artículo 8 del Decreto 1040 de 2012 y en la Resolución No. SSPD 20111300032265 de 2011

CONSIDERANDO:

(...)

RESUELVE:

Artículo Primero: *DESCERTIFICAR* al municipio de GUEPSA (sic), departamento de SANTANDER, en relación con la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico.

Artículo Segundo: **NOTIFICAR** personalmente de la presente Resolución al alcalde municipal de GUEPSA (sic) en su calidad de representante legal del municipio, o a quien haga sus veces, quien puede ser citado en la carrera 18 No. 84-35 en Bogotá, haciéndole entrega de una copia.

De no ser posible la notificación personal, se debe dar aplicación al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Artículo Tercero: **COMUNICAR** una vez en firme, el contenido de la presente Resolución al gobernador del departamento de SANTANDER, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo Cuarto: *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria y contra la misma solo procede el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.*

RESOLUCIÓN No. SSPD-20144010025335

(16 de julio de 2014)

Por la cual se resuelve un recurso de reposición.

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO
Y ASEO,**



en ejercicio de las atribuciones conferidas en el parágrafo del artículo 4 de la ley 1176 de 2007 y en el artículo 8 del Decreto 1040 de 2012 y

CONSIDERANDO:

(...)

RESUELVE:

Artículo Primero. CONFIRMAR la Resolución No. SSPD 20144010010605 del 7 de abril de 2014, proferida por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

Artículo Segundo. NOTIFICAR personalmente de la presente Resolución al alcalde del municipio de GÜEPSA, departamento de SANTANDER, haciéndole entrega de una copia de la misma, y advirtiéndole que contra ésta no procede recurso alguno. De no ser posible la notificación personal, se debe dar aplicación al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Artículo Tercero. COMUNICAR el contenido de la presente Resolución al gobernador del departamento de SANTANDER, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo Cuarto. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria y contra la misma no procede recurso alguno.

4.3. Problema jurídico.



De conformidad con los antecedentes expuestos, y en armonía con lo previsto en la Audiencia Inicial¹⁹, corresponde a la Sala determinar si las Resoluciones No. SSPD 20144010010605 del 7 de abril de 2014, y No. SSPD 20144010025335 del 16 de julio de 2014, de LA SUPERINTENDENCIA son nulas por haber sido expedidas con vulneración del debido proceso y por haber desconocido con su interpretación las normas del Decreto 1639 de 2013.

4.5. Análisis del caso.

Resolver los problemas jurídicos planteados en el apartado anterior implica ocuparse en primer lugar del presunto desconocimiento del debido proceso (1), para evacuar enseguida el señalamiento de vulneración de las normas del Decreto 1639 de 2013 (2).

4.5.1. La supuesta vulneración al debido proceso.

De acuerdo con EL MUNICIPIO, las resoluciones atacadas deben ser anuladas toda vez que fueron proferidas con vulneración al artículo 29 de la Constitución. Esto, como consecuencia de varias circunstancias: primero, porque la decisión de descertificarlo se dio sobre una base distinta a la que le fue comunicada al inicio del procedimiento, pues

¹⁹ Folio 160.



alega que el proceso se inició por la fecha de cargue de la información al SUI y concluyó en una sanción por la supuesta expedición extemporánea del acto de aprobación de las tarifas de basura. Con ello, aduce, se afectó su derecho de contradicción y defensa. En segundo lugar, considera que tal vulneración fue resultado de la supuesta inobservancia de las normas que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA, pese al carácter sancionatorio de la decisión adoptada. Cada uno de estos señalamientos será examinado de manera separada.

a) La presunta afectación al derecho de defensa y contradicción como consecuencia de haber sancionado a EL MUNICIPIO con base en unas circunstancias que no le fueron comunicadas en el curso del proceso.

Encuentra la Sala que, contrario a lo afirmado por el demandante, la actuación adelantada por LA SUPERINTENDENCIA se ajustó y respetó de manera integral el debido proceso de EL MUNICIPIO. Ello, tanto porque se siguió de forma exacta el procedimiento establecido en la ley para esta clase de actuaciones, esto es, las disposiciones del procedimiento administrativo general o común del CPACA (a falta de un procedimiento legal especial aplicable al proceso de certificación de los municipios para el manejo de recursos del SGP-APSB), como porque no se observa la incongruencia entre la actuación



administrativa y la sanción administrativa denunciada por la parte actora a lo largo de este trámite.

Según lo expuesto en otras oportunidades, la Sala debe reiterar su comprensión del debido proceso como una garantía esencial del Estado de Derecho orientada a precaver la arbitrariedad de las autoridades, promover condiciones adecuadas para la aplicación del Derecho y a obtener decisiones legítimas y justas, que aun cuando debe ser respetada en todas las actuaciones administrativas y judiciales posee un sentido relativo, toda vez que depende de las particularidades que el legislador haya impreso al trámite correspondiente. Así, ha entendido esta Sección que:

“En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad-particular(es) que propicia.

*Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, **un estándar** de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada.*



*Bajo este marco la Corte Constitucional ha identificado algunas **garantías mínimas asociadas al concepto de debido proceso administrativo**, que, con independencia de las particularidades propias de la regulación específica de cada actuación, deben ser acatadas de forma general en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 Superior. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción, e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle^{20,21}.*

Así las cosas, encuentra la Sala que a la actuación adelantada por LA SUPERINTENDENCIA eran aplicables las disposiciones del procedimiento administrativo común previstas por los artículos 34 a 45 y 65 a 83 del CPACA. Esto, de conformidad con lo establecido por el párr. 3º del artículo 2 del CPACA, en virtud del cual **a falta de un procedimiento legal especial aplicable a una actuación administrativa en particular**, en este caso el trámite de certificación de los distritos y municipios que el artículo 4 de la ley 1176 de 2007 confió a dicho órgano de vigilancia y control²², **serán aplicables las**

²⁰ Esta sistematización puede verse, p. ej., en la sentencia T-286 de 2013.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de julio de 2014, Rad. No. 05001 23 31 000 2000 02324 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

²² Artículo 4º. *Certificación de los distritos y municipios*. Los municipios y distritos al momento de la expedición de la presente ley seguirán siendo los responsables de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico y de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. En todo caso, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional, en desarrollo de los siguientes aspectos:



disposiciones del procedimiento administrativo común contenidas en dicho estatuto.

De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente se tiene que la actuación administrativa abierta por LA SUPERINTENDENCIA se surtió de la siguiente manera:

- Auto de apertura de la actuación administrativa del proceso de certificación para la administración de los recursos del SGP-

-
- a) Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, con el propósito de financiar actividades elegibles conforme a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley;
 - b) Creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos;
 - c) Aplicación de la estratificación socioeconómica, conforme a la metodología nacional establecida;
 - d) Aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Los distritos y municipios que presten directamente los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, deben cumplir adicionalmente, con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional, por categorías de entidad territorial de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de lo establecido en el artículo 6° de la Ley 142 de 1994;
- b) Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo;
- c) Reporte de información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SUI, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que se determine;
- d) Cumplimiento de las normas de calidad del agua para el consumo humano, establecidas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para adelantar el proceso de certificación o retirarla, según sea el caso, a los distritos y municipios en el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Los distritos y municipios están en la obligación de reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la información requerida.

APSB del municipio de GÜEPSA, Departamento de Santander, para la vigencia 2012, de fecha 20 de septiembre de 2013²³. En él se ordena comunicar al alcalde local la apertura de este trámite, iniciado “para adelantar el proceso de certificación para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico del municipio de GUEPSA”²⁴.

- Acto administrativo de fecha 15 de octubre de 2013, por medio del cual se ordena la práctica de unas pruebas dentro del proceso de certificación de EL MUNICIPIO, con el fin de acreditar que la información reportada por el ente territorial antes del 30 de agosto de 2013 corresponde con lo exigido por el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013²⁵.
- Comunicación de fecha 23 de septiembre de 2013, emitida por el Coordinador del Grupo SUI, en el que se autorizó al MUNICIPIO la modificación de la información relacionada con el acto de aprobación de tarifas de aseo y se le concede un plazo de siete días para llevar a cabo dicha modificación²⁶.
- Comunicación de la alcaldía local de EL MUNICIPIO a LA SUPERINTENDENCIA, de fecha 6 de noviembre de 2013²⁷, en

²³ Folio 67.

²⁴ Ídem.

²⁵ Folio 70 envés y revés.

²⁶ Folios 77 revés y 78 envés.

²⁷ Folio 82.

el que le manifiesta que dado que solo se tuvo conocimiento de la autorización impartida el día 2 de octubre de 2013, solo esa fecha se pudo llevar a cabo el reporte al SUI del acto de aprobación de la modificación de las tarifas, decretada mediante la Resolución No. 206 de 2013.

- Memorando del Jefe de la Dirección de Informática de LA SUPERINTENDENCIA, de fecha 5 de noviembre de 2013, dirigido al Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, que da respuesta a lo ordenado en el auto de pruebas de 15 de octubre de 2013, en el que consta que la autorización de la modificación de la información en el SUI se dio mediante acto del 23 de septiembre de 2013, y se indica que se verificó con el Grupo de Gestión Documental que EL MUNICIPIO recibió copia de dicha autorización el día 2 de octubre de 2013, acompañando la respectiva copia de la certificación de entrega expedida por los Servicios Postales Nacionales S.A.²⁸.
- Resolución No. SSPD 20144010010605 del 7 de abril de 2014, por medio de la cual se resolvió “DESCERTIFICAR al municipio de GUEPSA (*sic*), departamento de SANTANDER, en relación con la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones en agua potable y saneamiento básico”²⁹; la cual se ordenó notificar de manera personal al alcalde local de dicho

²⁸ Folio 76 envés y revés.

²⁹ Folios 87-88.



municipio e informarle sobre la procedencia del recurso de reposición en contra de lo resuelto.

- Diligencia de notificación personal de dicho acto³⁰.
- Recurso de reposición interpuesto por EL MUNICIPIO contra la resolución de descertificación³¹.
- Resolución No. SSPD 20144010025335, del 16 de julio de 2014, por medio de la cual se resuelve el recurso interpuesto y se confirma la decisión recurrida.
- Notificación personal de dicho acto³².

Del anterior recuento del procedimiento se evidencia: (i) que **la administración municipal tuvo conocimiento desde su inicio** de la actuación abierta por LA SUPERINTENDENCIA con el fin de certificar su capacidad para administrar recursos del SGP-APSB; (ii) que **EL MUNICIPIO estuvo enterado de las pruebas decretadas** por la autoridad de vigilancia y control; (iii) que en virtud de lo anterior, **el ente local ejerció su derecho de ser escuchado en dicho procedimiento** mediante una comunicación en la que aclara lo sucedido con el cargue al SUI del acto de aprobación de tarifas de aseo; (iv) que SUPERINTENDENCIA adoptó **una decisión motivada, basada en las pruebas debidamente acopiadas** en el proceso; (v) la cual fue

³⁰ Folio 91.

³¹ Folios 99-103.

³² Folio 114.



debidamente **notificada**; (vi) **impugnada** por EL MUNICIPIO en ejercicio del **recurso de reposición** procedente; y finalmente (vii) que la controversia fue decidida de forma definitiva mediante un **acto administrativo debidamente motivado y notificado** a la parte demandante.

En este orden, y teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 34 a 42 y 65 a 82 del CPACA sobre el inicio de las actuaciones administrativas de oficio, el deber de informar dicha actuación al interesado, el derecho de éste a hacerse parte del trámite y a solicitar, aportar y contradecir las pruebas obrantes, así como sobre el deber de la Administración de adoptar una decisión motivada y apoyada en las pruebas e informes disponibles en el expediente, notificarla en debida forma y garantizar al afectado el derecho a impugnarla (de conformidad con los recursos procedentes según el caso concreto), la Sala encuentra que el procedimiento adelantado por LA SUPERINTENDENCIA se acogió a tales preceptos y respetó el derecho de defensa y contradicción del MUNICIPIO. En consecuencia, no se observa la vulneración alegada por la parte actora.

Finalmente, la Sala encuentra que también carece de fundamento la pretendida vulneración al debido proceso derivada de la supuesta incongruencia entre la actuación administrativa y la sanción administrativa, denunciada por la parte actora a lo largo de este



trámite. Esto, dado que en el auto de apertura de la actuación del proceso de certificación del MUNICIPIO, de 20 de septiembre de 2013, LA SUPERINTENDENCIA fue clara en manifestar en la parte final de sus consideraciones que “mediante el presente auto se inicia la actuación administrativa para adelantar el proceso de certificación para la administración de los recursos del SGP-APSB correspondiente a la vigencia 2012”³³. Se trata de una declaración que la Sala encuentra suficiente para delimitar con claridad y precisión el objeto de la actuación y poner con ello al ente territorial sobre aviso de la importancia del trámite y de la necesidad de implicarse en él a efectos de acreditar el cumplimiento pleno de los requisitos establecidos por el artículo 4 de la ley 1176 de 2007 y sus decretos reglamentarios para la certificación de un municipio o distrito para el manejo de los recursos del SGP-APSB. No habiéndose restringido tal actuación a la indagación de un requisito específico, la Sala no encuentra procedente el reproche formulado por la entidad territorial demandante, que parte de una supuesta (e inexistente) actuación particularizada por parte del ente de vigilancia y control.

b) La presunta afectación del debido proceso como consecuencia de la inobservancia de las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el CPACA.

³³ Folio 67.



Alega la parte demandante que se infringió el debido proceso toda vez que no se aplicaron en el caso concreto las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio común (artículos 47 a 52 del CPACA) pese al carácter sancionatorio de la actuación adelantada. Para la parte demandada tal infracción es inexistente, puesto que el proceso de certificación de los municipios y distritos para el manejo de los recursos del SGP-APSB no tiene connotación punitiva.

La Sala comparte la posición de LA SUPERINTENDENCIA. Efectivamente, contrario a lo afirmado por la parte actora, para la Sala el solo hecho de producir unos efectos jurídicos desfavorables como consecuencia de una manifestación unilateral de una autoridad administrativa de vigilancia y control con base en la corroboración del incumplimiento de una norma no convierte a la determinación de descertificar AL MUNICIPIO en una sanción administrativa. Si bien es cierto que LA SUPERINTENDENCIA tiene a su cargo el ejercicio de la potestad sancionatoria en los amplios términos del artículo 79.1 de la ley 142 de 1994³⁴ (en adelante LSPD), en virtud de la cual puede

³⁴ **ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA.** <Artículo modificado por el artículo [13](#) de la Ley 689 de 2001> Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa



sancionar el incumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que están sujetos quienes prestan servicios públicos, no lo es menos que **no cualquier inobservancia de dicha normatividad conlleva o conduce a la imposición de una sanción administrativa. Tampoco cualquier decisión unilateral con incidencia negativa sobre un particular puede calificarse de tal.**

Para la realización de sus múltiples tareas, la Administración contemporánea cuenta con un conjunto muy amplio de potestades (de ordenación, regulación, planificación, certificación, sanción, etc.), muchas de las cuales conllevan poderes de decisión unilateral que buscan dar aplicación y asegurar el cumplimiento de normas generales y abstractas establecidas por el ordenamiento jurídico en defensa de intereses generales que tienen a particulares por destinatarios. Licencias, concesiones, autorizaciones, certificaciones o medidas preventivas, correctivas o compensatorias de variado tipo (urbanístico, ambiental, sanitario, farmacéutico, fitosanitario, educativo, financiero, etc.) son ejemplo de esta clase de actuaciones, vinculantes para los particulares e íntimamente ligadas con la responsabilidad de la Administración por la ejecución de la ley y por asegurar el cumplimiento del bloque de legalidad que enmarca las actuaciones de los privados en ciertos campos. Se trata de **medidas administrativas** derivadas de

e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.



la función ejecutiva de la ley que le es inherente, **con clara incidencia en la esfera jurídica-patrimonial de la ciudadanía, pero desprovistas de sentido punitivo.** Como ha afirmado esta Corporación, “[e]l concepto de sanción no puede llegar a extenderse a todos y cada uno de los instrumentos con que cuenta la autoridad administrativa para el logro de los intereses colectivos, pues al tratarse de una manifestación propia del *ius puniendi* debe constituir la *ultima ratio*, por lo que no resulta apropiada su aplicación a cualquier disposición que implique la imposición de un gravamen”³⁵. La delimitación del ámbito de lo sancionatorio administrativo debe efectuarse con criterio restrictivo.

Ciertamente, y de conformidad con lo antes expuesto, para la Sala es perceptible que en general el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, en tanto que manifestación del *ius puniendi* del Estado confiado a autoridades administrativas, presenta unos rasgos formales y materiales que deben concurrir en un caso concreto para que se pueda verificar legítimamente la existencia de una sanción administrativa.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de octubre de 2012, Rad. No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). C.P.: Enrique Gil Botero.



En efecto, **desde una perspectiva formal**, en virtud del principio de legalidad imperante en este ámbito, resulta indispensable que exista **una norma con rango legal que tipifique una determinada conducta como infracción administrativa y establezca de manera paralela la correspondiente sanción**, explícitamente calificada de tal³⁶. En últimas, conforme ha sido señalado por esta Corporación, “el principio de legalidad de las sanciones exige: (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador, a quien le corresponde crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de la comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción, salvo en el caso de que la Ley no vigente al momento de ocurrir el hecho sancionado sea más favorable de aquélla regente al momento de la infracción sancionada; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable”³⁷.

³⁶ Como ha sido destacado por ESTEVE PARDO, “[s]olo las vulneraciones que por ley se caracterizan y definen como infracciones administrativas pueden ser objeto de sanción”. Cfr. ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 404. En sentido similar afirma PARJEO que “[s]olo es sanción administrativa (...) la que constituya la retribución típica de una infracción administrativa asimismo legalmente típica”. Cfr. PAREJO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª Edición, Bogotá, Tirant lo Blanch – Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 677.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9 de diciembre de 2013, Rad. No. 25000-23-27-000-2006-0046-01(18726). C.P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



De otra parte, desde **una perspectiva material**, es preciso que la consecuencia jurídica expresamente calificada por la norma legal como sanción administrativa entrañe **un mal coactivamente impuesto por la Administración al particular**, e implique, por ende, la privación, el recorte o la afectación de un derecho, interés o situación jurídica del infractor como respuesta a la realización de un comportamiento previamente tipificado como infracción o falta administrativa. La sanción administrativa tendrá entonces, por definición, **un sentido punitivo, retributivo** de la transgresión cometida, por lo cual le será inherente un **“carácter aflictivo”**³⁸ y será siempre la “respuesta represiva del Estado al incumplimiento de las obligaciones, deberes y mandatos generales por parte de sus destinatarios”³⁹.

Lo anterior explica que la doctrina haya definido la sanción administrativa como “un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificada legal y previamente como tal”⁴⁰; noción que esta Sala prohija y encuentra decisiva para resolver el caso *sub judice*.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de octubre de 2012, Rad. No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). C.P.: Enrique Gil Botero.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9 de diciembre de 2013, Rad. No. 25000-23-27-000-2006-0046-01(18726). C.P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁴⁰ PAREJO, L. *Lecciones de... Loc. Cit.*, p. 676.



De acuerdo con lo previsto por el propio artículo 79.1 LSPD, el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios está supeditado a que la ley o acto administrativo cuya vulneración se reprime tenga una característica: que su cumplimiento “afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados”. Se trata de una exigencia que delimita el ámbito de aplicación objetiva de dicha potestad con el fin de acotar y racionalizar su ejercicio. En definitiva, conforme a lo previsto en la LSPD, la potestad administrativa sancionatoria reconocida a LA SUPERINTENDENCIA debe aplicarse siempre en supuestos que garanticen el cumplimiento de normas y resoluciones estatuidas en defensa de los derechos e intereses de los usuarios, para asegurar su acceso a servicios de calidad, prestados de manera eficiente y continua y a precios proporcionales a sus ingresos.

Adicionalmente, y en armonía con las exigencias del principio de legalidad imperante en este campo, el artículo 81 LSPD define las sanciones aplicables a aquellos sujetos que incurran en el supuesto sancionatorio establecido por el legislador. Es así como aquellos operadores que incumplan leyes y actos administrativos impuestos en defensa directa e inmediata de los derechos e intereses de los usuarios pueden ser sancionados con amonestaciones, multas, la orden de suspensión inmediata de todas o alguna de las actividades del infractor



y el cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas, la orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; la prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años; la 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; la prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años; la 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.

En estas condiciones, para la Sección Primera del Consejo de Estado es perceptible que **en el caso concreto ni formal ni materialmente se está ante una sanción**. Por un lado, aunque la decisión de descertificar al MUNICIPIO obedece al incumplimiento de unas exigencias normativas (las previstas por la ley 1176 de 2007 y el Decreto 1639 de 2013), es claro que ella no figura entre las sanciones definidas por el artículo 81 LSPD. Además, encuentra la Sala que el nexo entre el proceso de certificación y el interés de los usuarios no es inmediato ni directo, como exige el artículo 79.1 de dicho estatuto. Ello, toda vez que el proceso de certificación busca en particular verificar



que los municipios y distritos responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico están en condiciones de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a financiar su prestación; siendo, entonces, una decisión que no afecta de manera directa e inmediata a los usuarios. Esto, dado que en caso de llegar a ser descertificado el respectivo ente local será el Departamento quien asuma la prestación de tales servicios, de conformidad con lo establecido por el artículo 5 de la LSPD⁴¹. En consecuencia, se trata de una medida con implicaciones puramente administrativas, relacionadas con quién gestiona los recursos para la prestación de los servicios, mas no con el acceso, calidad ni eficiencia con que éstos son prestados.

⁴¹ **Ley 1176 de 2006. Artículo 5.- Efectos de la descertificación de los distritos y municipios.** Los distritos y municipios que sean descertificados no podrán administrar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, a partir de la fecha de la descertificación. En este evento, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, el cual asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en la zona urbana y rural, conforme con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 142 de 1994. Para ello, el departamento tendrá el derecho a utilizar la infraestructura pública existente en el municipio con el fin de asegurar la prestación de estos servicios públicos en la correspondiente jurisdicción. En ningún caso se realizará la transferencia de la propiedad de los activos del sector, y corresponderá al departamento representar al municipio en las empresas, sin perjuicio de que este participe con voz pero sin voto.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 8.6 del artículo 8°, de la Ley 142 de 1994, en cuyo evento la Nación tendrá a su cargo la competencia en cuanto a asegurar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, la administración de los recursos y el derecho a utilizar la infraestructura pública existente.

La administración de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico y la competencia en la prestación de estos servicios, serán reasumidos por el Distrito y/o Municipio, a partir de la certificación. En este evento, el distrito y/o municipio dará continuidad a los compromisos y al esquema de prestación de los servicios que hubiere asumido y definido el departamento en virtud de lo dispuesto en la presente ley.



Además, y ya desde la perspectiva material, no hay duda que si bien es cierto que la decisión de descertificar al MUNICIPIO comporta un efecto negativo para él, como se indicó de manera precedente, no cualquier decisión administrativa unilateral con eventuales efectos negativos para un sujeto de Derecho originada en el incumplimiento de una norma puede ser catalogada de sanción administrativa. En el caso concreto es claro que la privación del derecho a administrar los recursos del SGP-APSB además de estar fuera del ámbito objetivo de aplicación de las sanciones administrativas delimitado por el artículo 79.1 LSPD por las razones atrás expuestas, no tiene en sí misma el carácter afflictivo ni represivo que asiste a las medidas previstas por el artículo 81 LSPD, buscando estatuir simplemente un incentivo para la mejora institucional de la gestión del ente municipal en el futuro.

Resultado de estos razonamientos es que la decisión adoptada por LA SUPERINTENDENCIA no tiene el carácter de medida sancionatoria. Por esta causa el reproche formulado por la parte demandante, consistente en haber omitido la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio reglado por el CPACA, resulta totalmente infundado.

4.5.2. El supuesto desconocimiento de las disposiciones del Decreto 1639 de 2013 por su interpretación equivocada.

El segundo de la demanda plantea que LA SUPERINTENDENCIA desconoció las disposiciones del Decreto 1639 de 2013 al haber considerado extemporáneo el cargue del acto aprobatorio de la tarifa de aseo; para lo cual, estima, tenía hasta la media noche del 30 de agosto, fecha en la cual se registró dicha información. Para la entidad demandada, en cambio, tal operación debía haberse registrado antes de la media noche del 29 de agosto de 2013.

La disputa gira en torno a la interpretación que debe darse a lo previsto por los artículos 5 y 7 del Decreto 1639 de 2013 en relación con la fecha límite para realizar dicha operación. El texto de estas disposiciones es el siguiente:

ARTÍCULO 5o. CRITERIOS ADICIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES PRESTADORAS DIRECTAS DE CATEGORÍAS 4, 5 Y 6.

Para los procesos de certificación anual que se adelantarán respecto de las vigencias 2012, 2013 y 2014, los municipios del país de categorías 4, 5 y 6 que tuvieran la condición de prestadores directos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, de acuerdo con los aspectos previstos en el artículo 4o de la Ley 1176 de 2007 y los requisitos señalados en el artículo 10 del Decreto 1040 de 2012, deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes criterios:

Aspecto

(...)
Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA.

Criterio

(...)
(i) Reporte al SUI del formato Acto de Aprobación de Tarifas, expedido antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia, según los servicios prestados, de con-



formidad con la normatividad expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionada con el cargue de información al sistema.

ARTÍCULO 7o. PLAZOS. *Para la certificación relacionada con los requisitos y criterios establecidos para el aspecto “Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, con el propósito de financiar actividades elegibles”, los municipios y distritos deberán reportar al FUT la información a más tardar el 15 de marzo de cada vigencia, o en la fecha en que determine la Contaduría General de la Nación, de conformidad con el Decreto [3402](#) de 2007, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.*

La información de los demás criterios para la certificación de la vigencia 2012, deberá reportarse en el SUI a más tardar el 30 de agosto de 2013 (subrayado y negrillas fuera de texto).

En opinión de LA SUPERINTENDENCIA, el artículo 7 del Decreto 1639 de 2013 exige que el reporte al SUI de los criterios de certificación distintos a los establecidos para la destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico se reporten antes del 30 de agosto de 2013. Y puesto que el artículo 5 del mismo estatuto prevé que el reporte al SUI del acto de aprobación de las tarifas debe ser expedido “antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia”, ello equivale a que tal acto debía registrarse, por tarde, a media noche del día 29 de agosto. El MUNICIPIO se opone a esta interpretación y considera que el día 30 de agosto era apto para realizar dicho trámite en la oportunidad señalada por las normas vigentes.



Para la Sala, resolver qué debe por la exigencia que tal operación se efectúe “antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia”, implica consultar lo previsto en materia de plazos por los artículos 67 y 68 del Código Civil (en adelante CC), lo mismo que los artículos 59, 60 y 61 del Código de Régimen Político y Municipal (en adelante CRPM). En los primeros se establece:

ARTICULO 67. <PLAZOS>. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión, de los Tribunales o Juzgados, se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo.

El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.

Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa.

ARTICULO 68. <ACLARACIONES SOBRE LOS LIMITES DEL PLAZO>. Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día de plazo; y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la media noche en que termina el último día de dicho espacio de tiempo.

Si la computación se hace por horas, la expresión dentro de tantas horas, u otras semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora inclusive; y la expresión después de tantas horas, u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo (subrayado y negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido los artículos 59, 60 y 61 del CRPM prescriben lo siguiente:

ARTÍCULO 59. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

ARTÍCULO 60. Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo.

Si la computación se hace por horas, la expresión “dentro de tantas horas”, u otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora, inclusive; y la expresión “después de tantas horas”, u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo.

ARTÍCULO 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la media noche del día anterior; y **cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la media noche de dicho día** (subrayado y negrillas fuera de texto).

Para la Sala, si “[t]odos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión



(...) **se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo**” (artículos 67 del CC y 59 del CRPM); si “[c]uando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, **se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día de plazo**” (artículos 68 del CC y 60 del CRPM); si “la computación se hace por horas, la expresión dentro de tantas horas, **u otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora inclusive**” (*ídem*); y si “cuando se dice que [una cosa] debe observarse hasta tal día, **se entiende que ha de observarse hasta la media noche de dicho día**” (artículo 61 del CRPM), no hay duda que le asiste razón al MUNICIPIO en su interpretación.

Lo anterior, por cuanto de otro modo se estaría negando que la expresión “antes de la fecha máxima de cargue para la certificación de la respectiva vigencia”, contenida en el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013, que a su vez remite al término exacto del 30 de agosto de 2013 establecido por el artículo 7 del mismo estatuto, debe entenderse hasta la media noche de éste, en tanto que último día del plazo fijado. Por ende, si el cargue del acto aprobatorio de la tarifa de aseo se efectuó el mismo día 30 de agosto de 2013, se dio cumplimiento a lo requerido en la norma. Darle carácter extemporáneo a dicha operación sería tanto como entender que el artículo 5 del Decreto 1639 de 2013 no exige que ello se realice “antes de la fecha máxima de cargue”, como



efectivamente consta en la disposición en comento, sino antes del día señalado como fecha máxima de cargue; expresión que aun cuando similar, en rigor, jurídicamente, a la luz de las normas legales examinadas, resulta completamente diferente de la efectivamente prescrita por el Decreto en cuestión.

Por ende, tal como afirma el demandante, es evidente que con su interpretación de los artículos 5 y 7 del Decreto 1639 de 2013 LA SUPERINTENDENCIA desconoció lo establecido por esta normativa. En consecuencia, el segundo cargo planteado debe prosperar y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones No. SSPD 20144010010605, del 7 de abril de 2014, y No. SSPD 20144010025335, del 16 de julio del mismo año, proferidas por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.



SEGUNDO: DECLARAR que el Municipio de Güepsa, Santander, cumplió oportunamente con el requisito de cargue al SUI del acto aprobatorio de la tarifa de aseo y **ORDENAR** a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que de presentarse el lleno de los demás requisitos otorgue a este ente local la certificación correspondiente.

En firme esta providencia, archívese.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VÁLDES **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA