CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., nueve (09) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: AP – 25000-23-24-000-2011-00599-01
Actor: LUIS HUMBERTO URREGO MOLINA, Presidente de JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRO JERUSALÉN SECTOR SANTA ROSITA LAS VEGAS
Entidades demandadas: GAS NATURAL S.A. ESP, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG), INTERVENTORAS Y CONSULTORAS DE COLOMBIA –ECA LTDA- y SGS DE COLOMBIA S.A.
Naturaleza: Acción popular

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el actor popular en contra de la sentencia de 12 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

> *"**PRIMERO.- DECLARÁNSE** no probadas las excepciones denominadas: a) Falta de legitimación en la causa por pasiva, b) el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos, c) No se encuentran demostrados ni acreditados los elementos de la acción popular alegada, d) falta de fundamento legal y fáctico de la acción impetrada propuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, ECA Interventoras y Consultoras de Colombia TDA y Gas Natural S.A. E.S.P.*
>
> ***SEGUNDO.- DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda."*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 30 de septiembre de 2011, el señor LUIS HUMBERTO URREGO MOLINA, Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Jerusalén sector Santa Rosita Las Vegas, interpuso demanda de acción popular en contra de GAS NATURAL S.A. ESP, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG), INTERVENTORAS Y CONSULTORAS DE COLOMBIA –ECA LTDA- y SGS DE COLOMBIA S.A.[1].

El demandante dice representar al Comité de desmarginalización de los barrios que conforman el sector Jerusalén de Ciudad Bolívar y por tanto representa a los usuarios de servicios domiciliario de gas natural suministrado por la empresa Gas Natural S.A. ESP., conforme a las condiciones de los contratos, quienes desde julio de 2011 han recibido comunicaciones de dicha empresa, en las cuales les informan lo siguiente:

> "Cumpliendo nuestro compromiso de garantizar su seguridad y la de su familia, queremos informarle que Gas Natural S.A. ESP, realizará la Revisión Técnica Reglamentaria (RTR) en las instalaciones internas y los gasodomésticos el día xx en la jornada AVC (7:00 a 13:00).-
>
> Esta revisión será realizada, por los inspectores debidamente identificados de la firma SGS Colombia S.A., quienes actúan en representación de esta compañía, organismo de inspección acreditado por la Superintendencia de Industria y Comercio.
>
> En caso de no poder atender al inspector en la fecha señalada, se dejará un comprobante de visita con las instrucciones a seguir.
>
> El costo de la revisión para este año es de $ 58.300 y su pago se realizará únicamente a través de la factura mensual de Gas Natural S.A. ESP. En el momento de la visita usted puede seleccionar la forma de pago. Recuerde que los inspectores no están autorizados para recibir dinero".

Esto supone que el costo anunciado por concepto de la revisión, no ha sido consultado con la comunidad y no se corresponde a su realidad económica, pues representa mucho dinero y más considerando que es una revisión masiva, lo que permite que el desplazamiento de los inspectores sirva para atender a varias casas en un mismo día, lo que debería redundar en una disminución de los costos operativos.

[1] Folios 1 a 10 del cuaderno No.1.

Sostiene que al momento de realizar las revisiones los inspectores han sido groseros, violentos, altaneros, amenazando suspender el servicio y con conductas impropias de personas que realizan esas actividades, pues han acudido a realizar sus funciones por las buenas o por las malas, sin guardar respeto.

Argumenta que una vez que los inspectores ingresan al predio y detectan la supuesta irregularidad, elaboran un acta dando a entender que la situación es grave, pero no explican la razón, ni la manera de solucionarla, lo que consideran que no es un trato justo de los inspectores.

Afirma que varios de los predios fueron objeto de inspección hace menos de 2 años, por lo que consideran que no procede la inspección, ni el subsiguiente pago, para lo que se menciona como referencia un caso de un usuario.

Expone que las visitas no son programadas sino fijadas de manera arbitraria y que los inspectores amenazan con suspender el servicio y cobrar cuantiosas multas, en caso de no lograrse la inspección.

Señala que reiterándose esta situación, la comunidad efectúo una petición escrita a la prestadora Gas Natural S.A. ESP, en la que expuso lo siguiente:

> "Señores
> Gas Natural S.A. ESP
> Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos
>
> 2.1. Peticiones Principales
>
> 2.1.1. Solicitamos a Gas Natural S.A. ESP, que se sirva disminuir el costo por concepto de Revisión Técnica Reglamentaria (RTR) y en su lugar fijar, una tarifa más ajustada a la realidad económica de los usuarios estratos 1 y 2 de este barrio.
>
> 2.1.2. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que contrate para efectuar las Revisiones Técnicas Reglamentarias (RTR) en el barrio Jerusalén sector nueva Argentina y alrededores de Ciudad Bolívar, a personas altamente educadas y que sepan tratar bien a los usuarios.
>
> 2.1.3. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que para programar las Revisiones Técnicas Reglamentarias (RTR) en el barrio Jerusalén sector nueva Argentina y alrededores de Ciudad Bolívar, contraten personal idóneo que coordinen con los usuarios sobre los horarios más convenientes para quienes debemos trabajar y no podemos esperar más de cinco horas para recibir a los inspectores.

2.1.4. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que se sirva SUSPENDER las Revisiones Técnicas Reglamentarias (RTR) en el barrio Jerusalén sector nueva Argentina y alrededores de Ciudad Bolívar, hasta tanto no sea resuelta esta petición y su contenido sea notificado a todos los abajo firmantes.

2.2. Peticiones Subsidiarias

2.2.1. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que se sirva CONCEDER AUDIENCIA PÚBLICA a fin de que nosotros los usuarios podamos fijar los términos y condiciones para la realización de las Revisiones Técnicas Reglamentarias (RTR) en el barrio Jerusalén sector nueva Argentina y alrededores de Ciudad Bolívar y así, participar activamente en la toma de decisiones que nos afectan.

2.2.2. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que se sirva SUSPENDER las Revisiones Técnicas Reglamentarias (RTR) en el barrio Jerusalén sector nueva Argentina y alrededores de Ciudad Bolívar, hasta tanto no sea llevada a cabo la audiencia pública antes solicitada mediante este memorial.

2.2.2. Solicitamos que Gas Natural S.A. ESP, que se sirva INFORMAR con antelación el día y la hora y el lugar donde se celebrará la audiencia pública antes solicitada mediante este memorial".

Expresa que la solicitud tuvo respuesta de la empresa Gas Natural S.A. ESP a través del "acto administrativo" N° 21161522, de 23 de agosto de 2011, en el que se señala lo siguiente:

"La empresa efectuó la Audiencia Pública en el barrio Jerusalén sector Nueva Argentina, en la cual se aclararon las dudas o inquietudes del cliente, con respecto a la Revisión Técnica Reglamentaria (RTR).

Con respecto al valor de la Revisión Técnica Reglamentaria (RTR), le indicamos que la tarifa vigente para el año 2011 es de $ 58.300, la cual se cobra tan pronto se logre realizar la primera visita de forma efectiva. Dicha tarifa incluye todas las visitas que sean necesarias durante el proceso hasta que se confirme que la instalación cumple con las normas técnicas y de seguridad requeridas para la prestación del servicio.

Para la prestación del servicio se encuentra establecido que el cobro será con cargo al usuario, de igual forma así lo estipula la Ley 142 de servicios públicos de 1994, es importante mencionar que la tarifa de la RTR se encuentra vigilada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Con base en la normativa establecida, se identifica que las revisiones se realizarán en períodos no superiores a 5 años, más no indica un período mínimo para la realización de estas, por lo tanto no existe anomalía alguna en el tiempo de programación de la inspección para el predio en mención.

Ahora bien, respecto a la jornada de visita de la Revisión Técnica Reglamentaria programada para el predio en mención, le aclaramos que aún cuando se efectúe una planeación previa, situaciones particulares en el recorrido de los técnicos asignados pueden afectar la programación prevista, por lo tanto no se estipula un horario exacto, teniendo en cuenta la variabilidad del tiempo que puede emplearse en cada visita.

Entendemos la situación expuesta por usted, no obstante, reiteramos que la actuación de Gas Natural S.A. ESP, se fundamenta conforme a lo establecido en la regulación de

> prestación del servicio. Así mismo, no pretendemos causar ningún tipo de incomodidades, que por algún imprevisto se puedan presentar, por cuanto la finalidad de la misma es que el servicio sea utilizado dentro del marco de seguridad para usted y todos sus allegados.
>
> Por lo anterior, le sugerimos que cada usuario debe programar una nueva visita…".

Sostiene que con las anteriores palabras se intentó atender las peticiones, pero no se dio ninguna respuesta, ni solución, por lo que no se satisfizo la petición principal, ni la subsidiaria.

Afirman que los dirigentes formularon petición ante la CREG, en lo atinente a la revisión de la tarifa cobrada y se solicitó aclaración sobre el tiempo en que la revisión debe efectuarse y la CREG respondió la petición en los siguientes términos:

> "La CREG tiene interés en escuchar a la posición de todas las empresas, autoridades y demás interesados en la problemática de la inspección de las instalaciones internas de gas natural. No obstante, consideramos que ello debe ocurrir en el escenario natural de las consultas públicas que la entidad hace de sus propuestas regulatorias".

Denuncia que no se dio respuesta a su petición y que para el momento de interponer la demanda no se habían podido llevar a cabo todas las revisiones, lo que se tradujo en el corte y suspensión del servicio hasta que se verifique la realización de la misma, con las consecuencias que se derivan de ello.

Se pretende la tutela de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el acceso a los servicios públicos, a una prestación eficiente, a la seguridad y salubridad pública; que se ordene a la empresa Gas Natural S.A. ESP que disminuya el costo por concepto de revisión técnica reglamentaria (RTR) y que fije una tarifa ajustada a los usuarios de estratos 1 y 2; que se ordene a la empresa Gas Natural S.A. ESP que contrate a una entidad que tenga un sistema de gestión comercial bajo normas técnicas o proceso de calidad certificado, que brinde un trato digno y humano a los usuarios; que se ordene a las empresas SGS DE COLOMBIA S.A. e INTERVENTORAS Y CONSULTORAS DE COLOMBIA –ECA LTDA- implementar un sistema de control de calidad respecto del producto y servicio que ofrecen y en especial de las Revisiones Técnicas Reglamentarias; que se ordene a Gas Natural S.A. ESP que cumpla lo ordenando por la CREG en lo que respecta al lapso para realizar las Revisiones Técnicas Reglamentarias; y que se ordene a la CREG tener en cuenta la petición de

disminución de tarifas para la realización de las Revisiones Técnicas Reglamentarias, en lo que concierne al servicios de gas natural domiciliario.

2. Trámite de primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Mediante auto de 14 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó notificar a las entidades demandadas, esto es, al director de la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG), a los representantes legales de las empresas GAS NATURAL S.A. ESP, INTERVENTORAS Y CONSULTORAS DE COLOMBIA –ECA LTDA- y SGS DE COLOMBIA S.A., así como comunicarle a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a los fines establecidos en el artículo 21 de la Ley 472 de 1988.

2.1 Escritos de contestación a la demanda

2.1.1. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

En escrito presentado el 9 de noviembre de 2011[2], la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contestó la demanda, alegando como defensa la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues carece de las facultades que le permiten interferir en los hechos de la demanda y satisfacer las pretensiones de la misma.

En tal sentido señala que carece de competencia para el control y vigilancia del adecuado manejo de los recursos públicos que administran otras entidades públicas o particulares, y aunque el derecho a la moralidad administrativa tiene íntima vinculación con la defensa del patrimonio público, en el presente asunto éste no se encuentra involucrado y quienes intervienen no son funcionarios públicos.

Respecto al derecho a la seguridad y salubridad pública, aprecia que no guarda relación con los alegatos de la demanda. Por el contrario, considera que la implantación de la revisión técnica reglamentaria al servicio público domiciliario de gas natural son medidas destinadas a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

[2] Folios 74 a 85 del cuaderno No. 1.

Señala que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ha incumplido sus deberes constitucionales y legales a garantizar el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos, así como a su prestación eficiente y oportuna, a lo que suma que tal derecho no guarda relación con los hechos planteados, pues en la demanda no se plantea la falta de acceso al servicio, eficiencia u oportunidad en la prestación del servicio público domiciliario de gas natural.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios considera que no ha lesionado los derechos denunciados, pues toda su actuación se encuentra apegada al ordenamiento jurídico y no ha incurrido en omisión alguna que implique incumplimiento de los mismos, ni lesión de derecho alguno.

En lo concerniente a la disminución del pago de la revisión técnica reglamentaria y el período para su realización, señala que no tiene legitimación por pasiva, ya que la misma no tiene facultades que le permitan interferir en los hechos y satisfacer las pretensiones.

Considera que conforme a las facultades atribuidas en el artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994, ni por acción, ni por omisión se puede ver comprometida la responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por la violación de los derechos colectivos señalados.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tampoco tiene facultad para establecer tarifas especiales a los estratos 1 y 2, para el pago de la revisión técnica reglamentaria, ni para establecer los períodos mínimos en los cuales se debe llevar a cabo esta.

2.1.2. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

Mediante escrito presentado el 11 de noviembre de 2011[3] la entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda y negó los hechos que las sustentan, así como sostuvo la defensa de la falta de legitimación en la causa por pasiva, al no tener personalidad jurídica.

[3] Folios 96 y 114 del cuaderno No. 1.

Comienza señalando que no se han producido los hechos o conductas que le sean imputables, que generen la presunta violación de los derechos colectivos en la demanda, pues la conducta desarrollada es atribuible a Gas Natural S.A. ESP y sus subcontratistas, siendo la única referencia en lo narrado que se refiera a la Comisión, la solicitud realizada por la parte actora.

La Comisión no emite valoración sobre la conducta de las empresas y su subcontratistas, en lo referente a cómo realizan las revisiones técnicas a las instalaciones internas de los usuarios del servicio público domiciliario de gas natural, en la medida que no tiene constancia de ellas.

Las revisiones técnicas a las instalaciones internas de los usuarios nacen a partir de los contratos de prestación de servicios públicos y de las condiciones que se establecen conforme a los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994.

La resolución de la Comisión estableció que las revisiones técnicas debe efectuarlas el distribuidor del servicio público domiciliario con una periodicidad no superior a cinco años y los costos se cobran al usuario, pues la red interna se considera propiedad de éste. Además los cargos cobrados por la empresa se encuentran bajo el régimen de libertad vigilada y no se encuentran regulados por la Comisión.

En lo que concierne a la suspensión del servicio de suministro de gas natural, cuando el usuario no permite la revisión o con la ejecución de la misma se determina que la instalación no cumple con la normativa técnica y seguridad correspondiente, la regulación faculta a la empresa prestadora para suspender, descontinuar o rehusar suministrar el servicio.

Dado que la garantía del cumplimiento de la regulación expedida por la Comisión le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debe ser ella quien atienda las quejas de tengan los usuarios, sobre la prestación del servicio público domiciliario de gas natural.

En atención al régimen de libertad vigilada que rige la actividad de prestación y las revisiones periódicas, la Comisión interviene para adaptar la regulación a la situación de mercado buscando mejorar las condiciones para los usuarios, mediante la

promoción de la competencia, aplicando la normativa técnica y garantizando las condiciones de seguridad.

La Comisión sometió a consulta de los usuarios, empresas y autoridades, el proyecto de resolución que propuso el esquema para realizar las revisiones de las instalaciones internas de gas, en que se establece que el costo no lo imponen las empresas distribuidoras, sino que el usuario tiene la responsabilidad de pagar y escoger el organismo de inspección que le brinde más ventajas y mejores precios.

Las funciones de regulación de la Comisión no constituyen una violación de derechos colectivos, a la moralidad administrativa, al acceso a los servicios públicos, a la prestación eficiente y seguridad pública.

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han establecido los límites de las acciones populares que protegen intereses de grupo con objeto indivisible o derechos colectivos en sentido estricto; de las acciones de grupo que protegen intereses de grupo con objetivo divisible, intereses plurisubjetivos o derechos o intereses subjetivos homogéneos. De allí que siendo los derechos demandados colectivos pero divisibles, que no se proyectan de manera unitaria a toda la colectividad, es decir, de aquellos que se pueden calificar como supra individuales e indivisibles y exigen una conceptualización y un tratamiento unitario común, por lo que se trata de una acción de grupo, la reparación de un daño presuntamente generado por causas comunes.

2.1.3. Las Interventoras y Consultoras de Colombia –ECA LTDA-

Por medio de escrito presentado el 30 de noviembre de 2011[4] INTERVENTORAS Y CONSULTORAS DE COLOMBIA –ECA LTDA- se opuso a la totalidad de las pretensiones que sustentan la demanda.

Señala que la pretensión del actor se formula contra una entidad privada que no fija políticas públicas, ni sociales vinculadas con las pretensiones de la demanda, por lo que considera que estas son incoherentes, antitécnicas e ilógicas.

[4] Folios 227 a 235 del cuaderno No. 1.

Sostiene que los sistemas de control de calidad se encuentran establecidos y quien debe velar que ellos se cumplan es la Superintendencia de Industria y Comercio, ante quienes se debieron agotar los trámites correspondientes y no se hizo.

Afirma que su actividad siempre ha estado guiada por el trabajo mancomunado con la sociedad, persiguiendo relaciones de armonía con la comunidad y dentro del mayor estándar técnico y ético.

Considera que existe incoherencia entre los argumentos de hecho y de derecho contenidos en la demanda, pues mientras de los primeros pareciera denunciarse incumplimiento imputable a diferentes responsables entre sí, en el capítulo de las consideraciones jurídicas se pretende algo diferente, demostrar que la ley está mal concebida y debe modificarse.

Argumenta que han actuado en estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos, mientras los accionantes no demuestran ninguna violación de derechos reconocidos en la Constitución Política, las leyes y normas que justifiquen la acción popular en su contra y porque además no se encuentran demostrados ni acreditados los elementos de la acción popular, por lo que se utilizaron mecanismos procesales que no se corresponden a esta.

2.1.4. S.G.S Colombia S.A.

Mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2011[5] la demandada señala que ni se discute, ni se pone en duda la prestación del servicio público de gas natural y que el asunto se centra en una revisión técnica y el cobro que se hace de la misma, pero no se cuestiona el valor del servicio público, ni la prestación de éste.

Que respecto a los derechos denunciados como vulnerados, se adhiere a los alegatos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Respecto al derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la empresa de Gas Natural S.A. ESP, así como ella

[5] Folios 235 y 242 del cuaderno No. 1.

como contratista buscan preservar y asegurar a cada uno de los usuarios del servicio público como de la comunidad general, la seguridad total de sus bienes y la integridad personal y comunitaria, previniendo así los riesgos o mal funcionamiento de los gasodomésticos, conforme al ordenamiento legal.

Que actúan en función de la contratación con Gas Natural S.A. ESP para verificar de forma responsable, seria y veraz que las instalaciones y aparatos funcionen correctamente y conforme a los criterios técnicos, pero que no tiene vínculo jurídico alguno con los usuarios.

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, se certifica que el funcionamiento del servicio reúne las condiciones técnicas, científicas y de calidad e idoneidad para ser utilizado sin riesgo para el usuario.

La vía procesal elegida por el demandante no es idónea para el fin perseguido, pues la acción popular no puede ser utilizada para proteger derechos constitucionales que son individualizados e identificables en forma particular.

2.1.5. Gas Natural S.A. ESP

Mediante escrito presentado el 14 de diciembre de 2011[6] la demandada Gas Natural S.A. ESP, sostuvo que el representante legal de la demandante no representa en ningún modo a los usuarios del servicio público domiciliario de gas natural, porque conforme a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, la relación de la empresa con los usuarios es individual y se enmarca dentro de lo previsto en el contrato de condiciones uniformes.

La prestación del servicio debe realizarse de manera eficiente y continua, debiendo garantizarse la calidad y seguridad del servicio, así como la obligación del distribuidor de prestar el servicio cumpliendo las condiciones de seguridad para el usuario.

La tarifa que se cobra con concepto de revisión técnica al usuario está sujeta al régimen de libertad vigilada, en lo atinente a que la CREG se encargó de regular el

[6] Folios 292 y 311 del cuaderno No. 1.

cargo correspondiente a esa actividad y en el cálculo de la tarifa se tienen en cuenta los criterios tarifarios definidos en la Ley 142 de 1994, en cuanto a la eficiencia económica y suficiencia financiera, considerando que la revisión implica un despliegue logístico y tecnológico que puede prolongarse en el tiempo.

Los usuarios tienen el deber de permitir la revisión de las instalaciones internas por parte del distribuidor con la finalidad de garantizar la seguridad a aquellos, pero si los usuarios no permiten la revisión, la empresa está facultada para suspender el servicio.

Gas Natural S.A. ESP alegó la falta de fundamento fáctico y legal de la acción, por lo que solicita que se declare probada la excepción de fondo, en virtud de que no se encuentra vulnerado derecho alguno.

2.2. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

2.2.1. Mediante auto de 31° de octubre de 2013, se dio traslado a las partes para formular conclusiones y estando en la oportunidad procesal formularon y reiteraron de los alegatos S.G.S Colombia S.A., Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), Gas Natural S.A. ESP y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

2.2.2. El Ministerio Público no rindió concepto.

2.3. Sentencia de primera instancia

El 9 de diciembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, profirió sentencia de primera instancia mediante la cual, no obstante desechar las excepciones previas propuestas por algunas de las entidades demandadas, encontró como ineficaces los elementos probatorios aportados con la demanda e improcedentes los alegatos y por consiguiente, denegó las pretensiones formuladas en la demanda[7].

2.4. Recurso de apelación

[7] Folios 558 a 586 del cuaderno No. 1.

Mediante escrito presentado el 17 de enero de 2014, la parte demandante interpuso recurso de apelación, que fue concedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de auto de 4 de febrero de 2014.

3. Trámite en segunda instancia

3.1. Recurso de apelación interpuesto por la parte demandante- Sustentación

Mediante escrito radicado el 17 de enero de 2014 el apelante sustentó la apelación[8]. Sostiene el apelante que el *a quo* ha negado las pretensiones de la demanda, que tenían por objeto la reducción del costo de la revisión y que se garantizará la misma bajo normas técnicas o procesos de calidad certificada y que la orden abarcará a todos los particulares involucrados en la prestación del servicio. Seguidamente denuncia que:

> "De acuerdo a la existencia y promulgación de una resolución por parte de la CREG respecto al lapso de 5 años para la revisión, tenemos que la sentencia NO resuelve el tema de las revisiones que se hicieron a los usuarios en un lapso de tiempo menor de lo indicado, pues no se puede pretender que se diga que ahora existe un hecho superado, cuando nada se dijo respecto a las revisiones ordenadas por Gas Natural y efectuadas en un lapso de 2 y 3 años de haberse efectuado la revisión masiva reglamentaria.
>
> Conforme a lo anterior, no es justo que las cosas sigan hasta el momento presente, pues nada se dijo respecto de los cobros efectuados a los usuarios en un punto de la facturación de las revisiones, ni respecto a la suspensión ni retiro de medidores que llevaron a cabo los funcionarios de la empresa de servicio público. Ni mucho menos de la concertación que debieron haber tenido con la comunidad al momento de la realización de dichas revisiones, pues llegaron de sorpresa y con los atropellos realizados en la demanda.
>
> ¿Se ventiló algo respecto al costo?
>
> ¿Se trató el tema de la norma técnica respecto de las revisiones técnicas reglamentarias?
>
> Nótese que el Tribunal negó las pretensiones sin haberlas estudiado, es decir, que se fue por las ramas al señalar que hubo un hecho superado, pero no pronunciándose sobre los cobros efectuados por la empresa ni a las suspensiones efectuadas a predios que hace dos o tres años habían surtido la revisión en comento. Vale la pena señalar que incluso se negó un oficio de los que fueran solicitados en calidad de prueba.
>
> Por lo anterior señalado, ruego a los Magistrados de este Tribunal, se sirvan conceder esta apelación y remitir el expediente ante el inmediato superior.

[8] Folios 588 a 589 del cuaderno No.1.

> Ruego a los Magistrados del Consejo de Estado se sirvan revocar la sentencia que nos ocupa y en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda".

El 21 de abril de 2014[9], la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió el recurso de apelación interpuesto en contra de la referida sentencia[10].

3.2. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 8 de agosto de 2016 se estableció la audiencia para el día 3 de octubre de 2016, a las 4:30 p.m. y en esa oportunidad las partes presentaron la conclusión, en la que reiteraron los argumentos esbozados en primera instancia y la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado, emitió el concepto N° 201/2016, en que solicita que se desestime la sentencia de primera instancia, atendiendo a los argumentos expuestos en el concepto[11].

Comienza por señalar que por tratarse de un apelante único, los argumentos deben circunscribirse a lo expuesto por el recurrente, por lo que se debería determinar si la empresa Gas Natural S.A. ESP violó o amenazó los derechos colectivos invocados por el actor, al efectuar el cobro del monto a los usuarios de la revisión técnica reglamentaria y su periodicidad; por no garantizar la realización de la misma bajo norma técnica y de calidad; y por las suspensiones y retiro de medidores y la falta de concertación con la comunidad.

Considera que no se deben amparar los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa, el acceso a los servicios públicos y a que la prestación sea eficiente, así como a la seguridad y la salubridad pública, pues no existen elementos que permitan inferir que han sido afectados por acción u omisión de la empresa prestadora del servicio público domiciliario de gas natural, así como no se probó el daño o amenaza a esos derechos.

Ha sido probado que la revisión técnica reglamentaria efectuada por Gas Natural S.A. ESP se realiza en ejecución de las obligaciones que impone la ley, para garantizar el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad, en que se debe prestar el

[9] Folio 596 del cuaderno No. 2.
[10] Folios 581 a 584 del cuaderno No. 2.
[11] Folios 627 a 634 del cuaderno No. 2.

servicio, lo que requiere revisión y verificación de las condiciones mínimas de seguridad, de las instalaciones de los usuarios.

El Gas Natural S.A. ESP tiene un contrato de prestación de servicios para la revisión técnica reglamentaria con S. G. S. Colombia S.A. en Bogotá, Soacha y Sibaté. La revisión se notificó con la debida antelación, habiéndose señalado fecha para su realización y el costo respectivo, que deben asumir los usuarios en el entendido que la red interna es de su propiedad. Dado que la revisión debe hacerse cada 5 años, sin que ello implique que antes de ese plazo no se puedan realizar otras. Además, el prestador tiene la facultad de suspender la prestación del servicio a aquel usuario que impida injustificadamente la realización de la revisión.

Que la empresa Gas Natural S.A. ESP cumpliendo con la regulación, publicó la información sobre rangos de consumo, cargos de distribución aplicables a cada rango de consumo e informó el consumo facturado promedio de 0 hasta el consumo de subsistencia para los estratos 1 y 2, lo que fue remitido a la Superintendencia de Servicios Públicos y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

También se informó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre el número de revisiones técnicas reglamentarias efectuadas desde 1994 hasta 2011, en las viviendas del sector Jerusalén de Ciudad Bolívar, en las que tiene especificada la tarifa por años y su variación.

En razón de ello el Ministerio Público considera que la empresa Gas Natural S.A. ESP, ha cumplido con las disposiciones legales y reglamentarias, por lo que considera que no ha afectado derecho alguno pretendido por el actor y advierte que con posterioridad a la interposición de la demanda la Comisión de Regulación de Energía y Gas expidió la resolución 059 de 2012, que establece un nuevo procedimiento en materia de revisión técnica reglamentaria, asignando dicha responsabilidad a los usuarios.

Ello es suficiente para concluir que los derechos colectivos de los usuarios relacionados con la moralidad administrativa, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente, la seguridad y la salubridad no fueron vulnerados por la revisión técnica reglamentaria, como tampoco por la tarifa cobrada por tal concepto y menos porque dicha revisión se hubiese realizado antes del plazo de cinco años

máximos, pues lo ocurrido obedece a lo dispuesto en la normativa sobre esta materia en particular.

Finalmente, el 4 de octubre de 2016, el proceso entró al despacho para la elaboración del proyecto de sentencia.

II. CONSIDERACIONES

Para adoptar la presente decisión, la Sala revisará en primer lugar su competencia (punto 1); luego se pronunciará sobre la acción popular como medio procesal para garantizar los derechos colectivos que se aducen como afectados o amenazados (punto 2); por último, se analizará el caso concreto a fin de determinar si efectivamente se probó la amenaza o violación de dichos derechos (punto 3).

1. Competencia

Según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, compete a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acciones populares originadas en "*actos, acciones u omisiones de las entidades públicas*". En tanto, en atención a lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 99 de 1999 en concordancia con las modificaciones introducidas por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, corresponde a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, conocer en segunda instancia de las acciones populares incoadas contra entidades del orden nacional, referidas a asuntos contractuales o mediante las cuales se pretenda la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

2. La acción popular para garantizar los derechos colectivos que se aducen como afectados o amenazados

Uno de los puntos controvertidos en primera instancia fue la idoneidad de la vía procesal incoada por el actor. En tal sentido esta Sala ha señalado que la acción popular es por su naturaleza el mecanismo de protección judicial de los intereses de grupo con objeto indivisible o derechos colectivos en sentido estricto: *los intereses*

colectivos y los intereses difusos[12]. En este orden de ideas, ha señalado la jurisprudencia constitucional que estas categorías hacen referencia "*a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas*"[13].

En las sociedades contemporáneas los derechos e intereses colectivos son sin duda una manifestación de la dimensión social del hombre, de su pertenencia a una comunidad, de su vida como miembro de un grupo, de una colectividad, esto es, como parte de la sociedad.

Así las cosas, los derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan[14].

Esto pone de relieve la pertinencia de hacer algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, si bien algún sector de la doctrina distingue entre las nociones de interés colectivo y derecho colectivo[15], lo cierto es que en el ordenamiento jurídico colombiano se consideran como sinónimos o expresiones equivalentes.

Esta discusión también se presenta respecto de los conceptos de derechos o intereses difusos y derechos o intereses colectivos, pues algún sector de la doctrina también sostiene que dichas categorías aluden a dos fenómenos distintos. En efecto, mientras que "*el titular de un interés difuso es una comunidad más o menos determinada según las circunstancias fácticas en que ésta se encuentre y el tipo de interés difuso objeto de protección; en cambio, el titular de intereses colectivos, será una comunidad de personas determinada e identificable bajo algún principio de organización*"[16].

Es así como se considera que los derechos o intereses colectivos aluden en estricto sentido a un interés particular predicable de un determinado grupo, como por ejemplo, las asociaciones de vecinos o de defensores del medio ambiente; mientras que los intereses o derechos difusos son aquellos respecto de los cuales no es posible predicar titularidad individual o grupal, sino comunal, noción considerada cercana al concepto de

---

[12] Ver. Bujosa Vadell Lorenzo, *"La protección jurisdiccional de los intereses de grupo"*; Barcelona, Bosch, 1999. Hernández Martínez, María del Pilar. "*Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos"*. México, UNAM, 1997. Mac-Gregor, Eduardo Ferrer. "*Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos"*. México, Porrúa, 2003, pp. 33 y ss.
[13] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-569 de 2004. M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes.
[14] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-254 de 1993. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
[15] Bejarano Guzmán, Ramiro. *Las acciones populares*. Bogotá, Ediciones Jurídicas Forum Pacis, 1993, p. 30.
[16] Bujosa Vadell, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona. *Op., cit*. pp. 33 y ss.

interés general; así, por ejemplo, los intereses de un conjunto de propietarios ribereños que potencialmente pueden verse afectados por los desperdicios tóxicos que una empresa deposite en el río, serán intereses difusos[17].

Es así como los intereses difusos también son definidos como el género, mientras los colectivos son considerados la especie, es decir, los difusos se identifican con bienes que se refieren a todos y cada uno de los componentes de la sociedad, en tanto los colectivos se refieren a componentes que identifican agrupaciones determinadas[18].

Esta Corporación ha querido acoger esta distinción doctrinal, señalando que los intereses o derechos difusos son aquellos que no están en cabeza de una asociación que los proteja, mientras los colectivos sí lo están[19].

No obstante lo anterior, la propia Corte Constitucional ha establecido que dicha diferenciación doctrinaria carece de relevancia en la Constitución de Colombia. En este sentido, se ha reiterado que *"la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término "colectivos". Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común"*[20].

Establecido lo anterior, se observa que en el presente proceso son tres los derechos colectivos cuya protección se pretende: i) el derecho a la moralidad administrativa; ii) y el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente; iii) el derecho a la seguridad y salubridad pública.

Pasa entonces la Sala a estudiar el contenido de los derechos e intereses que se señalan como violados.

2.1. La moralidad administrativa

---

[17] *Ibíd.,* p. 65.
[18] Rincón Córdoba, Jorge Iván. "Los derechos colectivos y la acción de la administración pública. En *Memorias de las III Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 496.
[19] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de marzo 17 de 2000. Exp. A.P-019. C.P.: Olga Inés Navarrete.
[20] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-215 de 1999. M.P.: Martha Victoria Sáchica (E) y C-569 de 2004. M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes.

La moralidad administrativa hace parte del enunciado de derechos o intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular, al tenor de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y del artículo 4 (letra b) de la ley 472 de 1998. Sin embargo, cabe recordar que la ley 472 no trajo definición alguna acerca de la moralidad administrativa, aunque en los antecedentes de la misma se advierte que hubo intención de hacerlo[21].

Con el fin de definir la moralidad administrativa y así establecer el objeto de protección de las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una intensa construcción conceptual a partir del análisis de sus relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros[22].

Ahora bien, lo cierto es que el Consejo de Estado también ha resaltado la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ante lo cual se ha establecido que su alcance y contenido será determinado por el Juez en el caso concreto "*de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada"*[23].

Por otra parte, resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo. En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en

---

[21] Cfr. Gaceta del Congreso N° 277 de septiembre 5/95 pág. 1. se la define como: "derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario". En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de octubre 16 de 2007, Exp. 19001233100020050098001, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

[22] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

[23] Véase, entre otras sentencias, CONSEJO DE ESTADO. Sala de los Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, Exp. AP 2002-2943, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de septiembre de 2009.

la comunidad, susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores[24].

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa, puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos.

En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación"[25].

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "*fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad*"[26].

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad[27]. En este sentido, el Consejo de Estado ha establecido que:

> *"(…) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes*

---

[24] En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01 y Sentencia de 2 de septiembre de 2009.

[25] Ibídem. "Así las cosas, la moralidad administrativa entendida como derecho colectivo permite censurar la actividad de la administración pública o de los particulares en ejercicio de la función pública, puesto que el juicio en estos eventos se relacionará con el respeto por los parámetros éticos que, desde la perspectiva de los principios, valores y reglas constitucionales y legales, deben regir el cumplimiento de la función pública. En esa perspectiva, no corresponderá al juez de la acción popular imponer una postura subjetiva o individual de la moralidad, sino que, conforme a la multiplicidad de principios y valores reconocidos expresamente a lo largo del texto constitucional, junto con el sentido común (sensus communis), definir si en el caso concreto se vulneró o trasgredió el derecho."

[3] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

[27] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-913 de 2009. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente AP-166 de 2001.

> *del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa."*[28].

Finalmente, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "*el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero"*[29], noción que sin duda se acerca a la desviación de poder[30].

2.2. Los derechos de los usuarios al acceso a los servicios públicos y que estos sean eficientes

Una simple lectura de la Constitución Política, permite sostener que los constituyentes no se preocuparon por establecer una definición o un concepto de usuario o consumidor; no obstante, se observa que algunas disposiciones constitucionales como los artículos 78 y 369[31] los mencionan.

Una aproximación a este concepto y así lo ha sostenido la Corporación[32], nos lleva a afirmar que la noción de usuarios y consumidores hace referencia a aquellos que se benefician de la competencia y que pueden escoger libremente los bienes y servicios ofrecidos. La intención del constituyente de 1991 fue que a los usuarios y consumidores se les garanticen sus derechos a unas condiciones determinadas de calidad, cantidad,

---

[28] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007. Exp. 35501 y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002. "Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una norma abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre ésta efectúe el juez atendiendo los principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la 'moralidad administrativa" con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública".

[29] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2005. Expediente AP-03113. "En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa".

[30] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 4 de noviembre de 2004, Exp. AP-2305- 01. C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-2214. C.P.: Ruth Stella Correa.

[31] Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *El concepto de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

[32] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias del 10 de febrero de 2005, Exp.: 254 (AP) y del 16 de febrero de 2006, Exp.: 15001-23-31-000-2003 -01345-01(AP)

precios y forma de ofertar un producto; razón por cual, estas condiciones van a estar reguladas por entidades estatales, que vigilan y regulan la actividad de los proveedores.

En cuanto al fundamento legal del concepto de usuario o consumidor en nuestro régimen jurídico, hay que señalar que contrario a lo que sucede a nivel constitucional, la ley sí posee una clara definición conceptual sobre la materia. Es así como según lo dispuesto en la ley 142 de 1994 (artículo 14.33) se considera usuario del servicio público domiciliario, a toda persona natural o jurídica que se beneficie con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde éste se presta o como receptor directo del servicio, siendo que en este caso, el usuario también es considerado consumidor[33].

En consecuencia, los usuarios y consumidores son el último eslabón de la cadena del mercado y se ven enfrentados a una relación desigual con los agentes económicos[34], lo que hace necesario que el ordenamiento jurídico establezca sus derechos y dote a las autoridades públicas de las competencias necesarias para que estos sean garantizados.

En este orden de ideas, reconociendo esa condición de desigual o desequilibrio en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación para tener acceso a bienes y servicios, que permitan un desarrollo económico y social, justo, equitativo y sostenible, se ha expedido la Resolución No 78/186 de 2015, (artículo 1) que establece las nuevas Directrices de protección al consumidor[35]. Cabe destacar que desde el punto de vista objetivo, esta se aplicará a las transacciones entre consumidores y empresas, sean estas incluso de naturaleza pública; en tanto desde el punto de vista subjetivo, se pone el acento en la protección del consumidor considerando "*por lo general, a una persona física, con independencia de su nacionalidad, que actúa principalmente con fines personales, familiares o domésticos, si bien se reconoce que los Estados Miembros podrán adoptar diferentes definiciones para abordar necesidades internas específicas*" (artículo 2)[36].

[33] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de junio 2011.
[34] Sobre posición de inferioridad o subordinación de los usuarios o consumidores en el mercado, véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia AG 016 de 2011 y sentencia de 30 de junio de 2011, Exp.: Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00067-00(32018).
[35] O.N.U., Resolución 70/186, aprobada por la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015.
[36] O.N.U., Resolución 70/186, aprobada por la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015.

Lo anterior evidencia que el ordenamiento jurídico de Colombia se encuentra en absoluta armonía con los estándares internacionales más recientes, en lo referente a la protección de los derechos de los usuarios y consumidores de servicios públicos.

Ahora bien, según lo ha sostenido esta Corporación, este derecho de acceso está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o beneficiarios de los servicios públicos. Así mismo, se ha establecido que dichos servicios se orientan a satisfacer las necesidades de la comunidad, lo que hace indispensable que se presten de manera permanente, es decir, de manera regular y continua. La ley 142 de 1994, establece que su prestación debe ser eficiente y oportuna, señalando que por eficiencia, debe entenderse la prestación de los servicios públicos, utilizando del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; y por oportunidad, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.

2.3. El derecho a la seguridad y salubridad pública

El derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ha sido reconocido por esta Corporación como de aquellos derechos colectivos que pueden ser protegidos a través de acciones populares, entendiendo que su contenido implica en el caso de la seguridad la prevención de delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; en tanto que en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos[37].

Este reconocimiento se encuentra en sintonía con lo señalado por la Corte Constitucional[38], al afirmar que todas las restricciones a las libertades ciudadanas tienen su fundamento en la noción de orden público, que son aquellas condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Ello exige que el Estado a través de sus respectivas autoridades, adelante una labor preventiva que las haga efectivas. En el caso de la seguridad, la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; y en

[37] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. AP-741, Sentencia de 28 de noviembre de 2002.
[38] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-066 de 1995.

el caso de la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos.

En consecuencia, ha concluido esta Corporación que el derecho colectivo a la seguridad y salubridad consiste en la prevención de desastres previsibles técnicamente, que pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados "por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva"[39].

3. El caso concreto

El recurso de apelación interpuesto por el actor contra la decisión tomada por el *a quo* tiene por fin que se revoque aquella y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, pues a juicio del demandante la sentencia recurrida no resolvió el tema de las revisiones en un tiempo menor del reglamentariamente establecido y no considera justo que ello se mantenga así, hasta el momento de presentar su sustentación de la apelación el 17 de enero de 2014. Además denuncia que tampoco se dijo nada respecto a los cobros efectuados a los usuarios, ni respecto a la suspensión del servicio o retiro de medidores, ni de la concertación que debieron realizar con la comunidad.

Al respecto cabe señalar que el actor tenía la carga de probar los hechos narrados en la demanda y que además fueron señalados como las causas de afectación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al acceso de los usuarios a los servicios públicos que sean eficientes y a la seguridad y salubridad pública, pero de los documentos aportados como medios probatorios por el actor no se evidencia tal afectación a la comunidad que representa a través de la acción popular; a lo sumo se podría considerar que se produjo una afectación específica a un usuario que no pudo estar presente el día que le habían pautado la revisión técnica reglamentaria y que por tanto se pudo haber incomodado en lo referente a esa situación.

Es por ello que a juicio de la Sala, el demandante no cumplió con su carga probatoria, pues ninguno de los medios de pruebas documentales aportados como sustento de sus afirmaciones (indicados en el folio 9 del escrito de demanda), lleva a concluir que se

[39] CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, Rad. 01423-01. M.P. Ligia López Díaz, Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009. Rad. Exp. 03002-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso. Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011. Rad. 01330-01(AP), MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

haya producido la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues las revisiones técnicas reglamentarias se encuentran contempladas legal y reglamentariamente para garantizar la eficiencia y calidad del servicio público domiciliario de gas natural y de las pruebas documentales aportadas no se evidencia que hayan sido realizadas con una finalidad distinta de las jurídicamente previstas; el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos prestados de manera eficiente no se ve afectado, porque al contrario de lo afirmado en la demanda tanto las autoridades públicas competentes han expedido las normas para garantizar y velar por la prestación del servicio público domiciliario de gas natural, como aquellas destinadas a garantizar la regularidad y continuidad en la prestación de suministro, al disponer cómo y cuándo se deben efectuar las revisiones técnicas reglamentarias, cuya finalidad es justamente evitar las interrupciones por falta de cumplimiento adecuado de los estándares técnicos de prestación; y finalmente, con respecto al derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, cabe destacar que dada la obligación de garantizar que el servicio público sea prestado de manera regular, continúa y segura para todos los usuarios, la revisión técnica reglamentaria constituye una operación preventiva destinada a garantizar la calidad y confiabilidad del servicio, evitando peligros o daños previsibles, por falta de diligencia en el mantenimiento de las instalaciones que son propiedad de los usuarios.

Es oportuno reiterar que las acciones populares tienen un doble carácter, tanto de protección frente a la afectación actual de los derechos, como preventivo ante los potenciales o futuros perjuicios respecto de los derechos, por lo que el actor tiene que demostrar que la conducta activa u omisiva que sea imputable a los demandados afecta o amenaza los derechos colectivos que se alegan en la demanda, debiendo ser tales situaciones reales, actuales, directas y concretas o potenciales, inminentes y ciertas, por lo que no se puede tratar de meras especulaciones o hipótesis[40].

En el presente caso, observa la Sala que el actor se ha limitado a presentar los alegatos y presentar unas pruebas documentales, que demuestran que efectuó unas peticiones extrajudiciales a las que les dieron respuesta las entidades respectivas, pero con las cuales no quedó completamente satisfecho. No obstante, ello no pone en evidencia cómo se concreta la afectación de los derechos colectivos alegados. En consecuencia,

[40] Ley 472 de 1998, artículo 30. En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias AP 149 y AP 15001-23-31-000-2003 -01345-01.

el actor no probó violación alguna de los derechos, cuya protección pretende por este medio procesal.

Finalmente, cabe señalar que a la ausencia de medios probatorios que permitan evidenciar que los hechos expuestos constituyen una afectación colectiva de derechos en el presente o pueden llegar a constituirlo en el futuro, se agrega que la normativa que regulaba las revisiones técnicas reglamentarias al momento de la radicación de la demanda, fue modificada posteriormente por la resolución 059 de 2012, que establece las nuevas condiciones para las revisiones técnicas y hace que las pretensiones relacionadas con respecto a la imposición y conducta de las personas que las realizan y la falta de concertación para llevarlas a cabo, sean desde hace cinco años de la exclusiva responsabilidad de los usuarios, que son las personas que deben elegir dentro de las personas acreditadas para hacerlo, a quiénes contratan dentro de los plazos reglamentariamente establecidos para efectuar la revisión (artículo 2) obtener la certificación de conformidad de funcionamiento de los equipos que garantizan el suministro domiciliario de manera eficiente.

Esto desvirtúa la afirmación del actor al momento de sustentar la apelación, cuando sostuvo que la situación se mantenía igual al momento de presentar la demanda, pues es evidente que la resolución 059 de 2012, había generado un cambio de circunstancias fácticas y jurídicas para la realización de las revisiones técnicas reglamentarias a partir de su entrada en vigor.

En razón de lo anterior, tanto la naturaleza protectora como preventiva que tienen las decisiones jurisdiccionales que resuelven las acciones populares, no pueden concretarse en el presente asunto, pues no se dan los presupuestos para ello.

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

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la Sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 12 de diciembre de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS
Consejero

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Consejero
Aclaración de voto

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Consejero Ponente
Presidente de la Sala