

**REMISIÓN DEL PROCESO POR COMPETENCIA AL CONSEJO DE ESTADO – De juzgado administrativo por considerar que el asunto trata de la nulidad de actos expedidos por una autoridad del orden nacional / ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER PARTICULAR – Lo es aquel por medio del cual se impone una sanción con ocasión de una investigación administrativa y se ordena el reconocimiento de los efectos de un silencio administrativo / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Es el que procede cuando se deriva de la nulidad del acto un restablecimiento automático / ADECUACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL – De nulidad a nulidad y restablecimiento del derecho**

[E]n el caso sub examine, advierte que la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de: i) la Resolución núm. SSPD - 20178000079625 de 17 de mayo de 2017 y ii) la Resolución núm. SSPD - 20178000124725 de 26 de julio de 2017, por medio de las cuales, por un lado, se resolvió una investigación administrativa y se reconoció la configuración de un silencio administrativo positivo en contra de la parte demandante y, por el otro, se confirmó la decisión adoptada. El Despacho considera que los actos administrativos indicados supra corresponden a actos de contenido particular por cuanto tienen un destinatario determinado, comoquiera que: i) le impuso una sanción de amonestación a la parte demandante y ii) ordenó “[...] el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo relacionado con las peticiones presentadas por JOSÉ MIGUEL PINZÓN [...]” y, en ese sentido, impartió órdenes para el efectivo cumplimiento del acto ficto. Atendiendo a que los actos acusados son de contenido particular, el Despacho considera que, en el presente asunto, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho, comoquiera que no se configura ninguna de las causales de procedencia excepcional del medio de control de nulidad, previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 [...]. Visto el párrafo del artículo 137 de la Ley 1437 que dispone “[...] si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente [...]”; por lo que este Despacho considera que, en el presente asunto, se persigue el restablecimiento automático de un derecho subjetivo en favor de la parte demandante; razón por la cual, de conformidad con lo establecido en la norma citada supra, el presente asunto debe tramitarse conforme a las reglas establecidas en el artículo 138 de la Ley 1437, es decir, las previstas para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo anteriormente expuesto, este Despacho adecuará el medio de control de nulidad al trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y ordenará a la Secretaría de la Sección que proceda a corregir la carátula del expediente de la referencia y la información que sobre este proceso se encuentre en el Sistema de Información Judicial Colombiano.

**INADMISIÓN DE LA DEMANDA – Para que se adecúen las pretensiones de la demanda, se estime razonadamente la cuantía y se aporten las copias del escrito de subsanación de la demanda / ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA – Es un requisito que determina la competencia del juez**

Considerando que el medio de control procedente en el presente asunto es el de nulidad y restablecimiento del derecho, como se indicó en el numeral 13 de la presente providencia, este Despacho requerirá a la parte demandante para que: ADECÚE las pretensiones de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 162 de la Ley 1437. De la revisión de la demanda, se observa que la parte demandante no estimó razonadamente la cuantía, por lo que este Despacho, para

efectos de determinar la competencia, procederá a requerirla para que: ESTIME razonadamente la cuantía de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 162 de la Ley 1437. La parte demandante debe presentar el escrito corrigiendo los defectos advertidos en los numerales 16.1 y 17.1, por lo que este Despacho procederá a requerirla para que: APORTE las respectivas copias del escrito por medio del cual se corrige la demanda en los defectos advertidos en los numerales 16.1 y 17.1 de esta providencia, para realizar las notificaciones a la Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, al Ministerio Público y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el numeral 5 del artículo 166 de la Ley 1437. De conformidad con las consideraciones expuestas en este auto, se inadmitirá la demanda y se concederá a la parte demandante un plazo de diez (10) días para que la corrija en los defectos señalados en la parte motiva de este auto, so pena de rechazo de la misma, conforme lo previsto en el artículo 170 de la Ley 1437.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 138 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 171 INCISO 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 162 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 162 NUMERAL 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 166 NUMERAL 5 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 170

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00300-00**

**Actor: EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL CARMEN DE APICALÁ S.A. E.S.P**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

**Referencia: Medio de control de nulidad adecuado al trámite de nulidad y restablecimiento del derecho**

**Asunto: Resuelve sobre la adecuación del trámite del medio de control y la admisibilidad de la demanda**

#### **AUTO INTERLOCUTORIO**

Este Despacho procede a decidir sobre la adecuación del trámite del medio de control y la admisibilidad de la demanda presentada por la Empresa de

Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P. contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>1</sup>.

## I. ANTECEDENTES

1. La Empresa de Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P., por intermedio de apoderado, presentó demanda contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio del medio de control de nulidad<sup>2</sup>, para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1.1. La Resolución núm. SSPD - 20178000079625 de 17 de mayo de 2017, “[...] *Por la cual se resuelve una investigación por silencio administrativo [...]*”, expedida por la Directora General Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1.2. La Resolución núm. SSPD - 20178000124725 de 26 de julio de 2017, “[...] *Por la cual se decide un Recurso de Reposición [...]*”, expedida por la Directora General Territorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

2. El conocimiento del proceso correspondió, por reparto, al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué que, mediante el auto proferido el 10 de julio de 2019<sup>3</sup>, declaró la falta de competencia, al considerar que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>4</sup>, el conocimiento del asunto corresponde al Consejo de Estado, en única instancia<sup>5</sup>, por tratarse de un proceso de nulidad contra unos actos administrativos expedidos por una autoridad del orden nacional y, en consecuencia, ordenó la remisión del expediente a esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES

---

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 2 del Decreto núm. 990 de 21 de mayo de 2002, “[...] *Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [...]*” la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es una entidad descentralizada de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

<sup>2</sup> Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.

<sup>3</sup> Cfr. Folio 52 del expediente.

<sup>4</sup> “[...] *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.

<sup>5</sup> Cfr. Folio 48 del expediente

3. Con el propósito de resolver sobre la adecuación del medio de control y la admisibilidad de la demanda, el Despacho desarrollará la parte considerativa de la presente providencia en las siguientes tres partes: i) antecedentes administrativos de los actos acusados; ii) la adecuación del medio de control; y iii) la inadmisión de la demanda, como a continuación pasa a desarrollarse.

### **Antecedentes administrativos de los actos acusados**

4. El señor José Miguel Pinzón presentó a la Empresa de Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P. dos peticiones los días 15 de abril y 7 de julio de 2016, con el fin de solicitar la conexión efectiva del servicio de acueducto y alcantarillado, así:

*“[...] respetuosamente solicitó, que la Empresa DAGUAS S.A. ESP, sea el nuevo prestador domiciliario de los servicios de acueducto y alcantarillado para mi vivienda, solicitud que presento con carácter de urgencia y sea atendida, como un derecho fundamental, sin dilaciones y cumpliendo con mi derecho inalienable a tener los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y a gozar de un ambiente sano, como habitante dentro del perímetro urbano [...]*

*Solicito la conexión efectiva del servicio de acueducto y alcantarillado, acorde con el oficio de solicitud presentado anteriormente en sus oficinas. [...]”<sup>6</sup>*

5. El peticionario, al no haber obtenido respuesta a sus peticiones, solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la aplicación del silencio administrativo positivo.

6. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por medio del auto proferido el 18 de octubre de 2016, inició una investigación administrativa contra la Empresa de Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P. por la presunta *“[...] falta de respuesta respecto de la petición radicada ante la empresa el 15 de abril de 2016 [...]”<sup>7</sup>* y, posteriormente, mediante el acto administrativo acusado contenido en la Resolución núm. SSPD –

---

<sup>6</sup> Cfr. folios 37 a 38 y 40 del expediente.

<sup>7</sup> Cfr. folio 24.

20178000079625 de 17 de mayo de 2017<sup>8</sup>, resolvió imponer una amonestación y ordenar el cumplimiento del acto administrativo ficto positivo que presuntamente se configuró por la falta de respuesta a las peticiones citadas *supra*, en los siguientes términos:

*“[...] ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER SANCIÓN en la modalidad de AMONESTACIÓN a la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL CARMEN DE APICALÁ S.A. E.S.P. dentro de las diligencias impetradas por el señor JOSÉ MIGUEL PINZÓN, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Se ordena el reconocimiento de los efectos del Silencio Administrativo Positivo relacionado con las peticiones presentadas por JOSÉ MIGUEL PINZÓN, objeto de la presente investigación, atendiendo a las consideraciones del presente acto administrativo [...]”.*

### **Adecuación del trámite del medio de control**

7. Vistos: i) el artículo 137 de la Ley 1437, sobre el medio de control de nulidad; ii) el artículo 138 de la Ley 1437, sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y iii) el artículo 171 inciso 1.º de la Ley 1437, sobre la adecuación del trámite del medio de control.

8. Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley 1437, el Despacho considera que el medio de control de nulidad procede contra los actos administrativos de carácter general y, solo en unos casos excepcionales, procede contra actos particulares, en los siguientes términos:

---

<sup>8</sup> El acto administrativo acusado fue expedido por la Superintendencia de Servicios Públicos, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 11 de julio de 1994 “[...] por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones [...]” que dispone que “[...] toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación. **Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto [...]” Destacado del Despacho.**

*“[...] Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. [...]*

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

*1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*

*2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*

*3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*

*4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

*Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente [...]*. (Resalta fuera del texto original)

9. El Despacho, en el caso *sub examine*, advierte que la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de: i) la Resolución núm. SSPD - 20178000079625 de 17 de mayo de 2017 y ii) la Resolución núm. SSPD - 20178000124725 de 26 de julio de 2017, por medio de las cuales, por un lado, se resolvió una investigación administrativa y se reconoció la configuración de un silencio administrativo positivo en contra de la parte demandante y, por el otro, se confirmó la decisión adoptada.

10. El Despacho considera que los actos administrativos indicados *supra* corresponden a actos de contenido particular por cuanto tienen un destinatario determinado, comoquiera que: i) le impuso una sanción de amonestación a la parte demandante y ii) ordenó *“[...] el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo relacionado con las peticiones presentadas por JOSÉ MIGUEL PINZÓN [...]*” y, en ese sentido, impartió órdenes para el efectivo cumplimiento del acto ficto.

11. Atendiendo a que los actos acusados son de contenido particular, el Despacho considera que, en el presente asunto, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho, comoquiera que no se configura ninguna de las causales de procedencia excepcional del medio de control de nulidad, previstas en el artículo 137 de la Ley 1437, comoquiera que:

11.1. Con la decisión de declarar la nulidad de los actos acusados, se produciría un restablecimiento automático de derechos de carácter subjetivo en favor de la parte demandante, cuantificables en términos económicos,

teniendo en cuenta que, no solamente se le exoneraría de la amonestación impuesta, sino que adicionalmente produciría efectos sobre la orden de dar cumplimiento al acto administrativo ficto positivo, relacionada con las adecuaciones técnicas que tendría que realizar para efectuar la conexión del servicio de acueducto y alcantarillado en el inmueble de propiedad del señor José Miguel Pinzón.

11.2. No se trata de recuperar bienes de uso público.

11.3. La parte demandante no expuso los motivos por los cuales considera que los actos acusados afectan en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

11.4. La ley no establece de forma expresa la posibilidad de controvertir los actos acusados a través del medio de control de nulidad.

12. Visto el parágrafo del artículo 137 de la Ley 1437 que dispone “[...] si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente [...]”; por lo que este Despacho considera que, en el presente asunto, se persigue el restablecimiento automático de un derecho subjetivo en favor de la parte demandante; razón por la cual, de conformidad con lo establecido en la norma citada *supra*, el presente asunto debe tramitarse conforme a las reglas establecidas en el artículo 138 de la Ley 1437, es decir, las previstas para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

13. Por lo anteriormente expuesto, este Despacho adecuará el medio de control de nulidad al trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y ordenará a la Secretaría de la Sección que proceda a corregir la carátula del expediente de la referencia y la información que sobre este proceso se encuentre en el Sistema de Información Judicial Colombiano.

### **La inadmisión de la demanda**

14. Vistos: i) los artículos 161 a 164<sup>9</sup> de la Ley 1437, sobre los requisitos de procedibilidad y admisibilidad de la demanda, en especial, el numeral 6 del artículo 162, sobre la estimación razonada de la cuantía y ii) el artículo 170 de la Ley 1437, sobre inadmisión de la demanda.

15. Este Despacho procede a verificar si la demanda presentada por la Empresa de Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P. contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cumple con los requisitos para ser admitida o si, por el contrario, deberá ser inadmitida para que sea corregida dentro del término de ley.

### **Defectos y términos para corregir**

16. Considerando que el medio de control procedente en el presente asunto es el de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>10</sup>, como se indicó en el numeral 13 de la presente providencia, este Despacho requerirá a la parte demandante para que:

16.1 **ADECÚE** las pretensiones de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 162 de la Ley 1437.

17. De la revisión de la demanda, se observa que la parte demandante no estimó razonadamente la cuantía, por lo que este Despacho, para efectos de determinar la competencia, procederá a requerirla para que:

17.1. **ESTIME** razonadamente la cuantía de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 162 de la Ley 1437.

18. La parte demandante debe presentar el escrito corrigiendo los defectos advertidos en los numerales 16.1 y 17.1, por lo que este Despacho procederá a requerirla para que:

18.1. **APORTE** las respectivas copias del escrito por medio del cual se corrige la demanda en los defectos advertidos en los numerales 16.1 y 17.1 de esta providencia, para realizar las notificaciones a la Superintendente de

---

<sup>9</sup> Sobre requisitos previos para demandar, contenido de la demanda, individualización de las pretensiones y la oportunidad para presentar la demanda.

<sup>10</sup> Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011.



Servicios Públicos Domiciliarios, al Ministerio Público y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el numeral 5 del artículo 166 de la Ley 1437.

19. De conformidad con las consideraciones expuestas en este auto, se inadmitirá la demanda y se concederá a la parte demandante un plazo de diez (10) días para que la corrija en los defectos señalados en la parte motiva de este auto, so pena de rechazo de la misma, conforme lo previsto en el artículo 170 de la Ley 1437.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: ADECUAR** el trámite del medio de control de nulidad presentado por la Empresa de Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo del Carmen de Apicalá S.A. E.S.P. contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: INADMITIR** la demanda para que se corrija en los defectos señalados en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONCEDER** a la parte demandante un plazo de diez (10) días, contado a partir de la notificación de este auto, para que corrija la demanda, so pena de rechazo de la misma.

**CUARTO: ORDENAR** a la Secretaría de la Sección que corrija la carátula del expediente de la referencia y la información que sobre este proceso se encuentre en el Sistema de Información Judicial Colombiano, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO:** Cumplido lo anterior, se ordena a la Secretaría de la Sección Primera de la Corporación **REMITIR** el expediente al Despacho para proveer lo que en derecho corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**