

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D. C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00307-01**

**Referencia: Acción Popular – Fallo**

**Actores: FERNANDO ESCOBAR ARIAS Y OTROS**

**TESIS: SE CONFIRMA LA SENTENCIA APELADA. NO SE ACREDITÓ QUE LA MODIFICACIÓN DE LA TARIFA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO A LOS USUARIOS DEL MUNICIPIO DE SALAMINA TRASGREDA LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS.**

**DERECHOS COLECTIVOS: ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA Y LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los señores

**FERNANDO ESCOBAR ARIAS, JOSÉ WILSON GIL MURILLO,**

**JOSÉ NELSON TABARES GONZÁLEZ, CLAUDIA PASTORA**

**GONZÁLEZ BOTERO, LINA IGLESIAS GIRALDO, SAMUEL RÍOS OSORIO y JAMES ALBERTO VALENCIA GIL** contra la sentencia de

21 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de

Caldas<sup>1</sup>, que denegó el amparo de los derechos colectivos invocados.

<sup>1</sup> En adelante el Tribunal.

**I.- ANTECEDENTES**

**I.1- La Demanda**

Los señores **FERNANDO ESCOBAR ARIAS, JOSÉ WILSON GIL**

**MURILLO, JOSÉ NELSON TABARES GONZÁLEZ, CLAUDIA PASTORA GONZÁLEZ BOTERO, LINA IGLESIAS GIRALDO, SAMUEL RÍOS OSORIO, TERESA DE JESÚS CORREA OSORIO, JAMES ALBERTO VALENCIA GIL, JORGE CORREA BERNAL, JUAN ALBERTO MARTÍNEZ ZULUAGA y LUIS GERARDO ARANGO QUICENO**, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>2</sup>, presentaron demanda ante el Tribunal<sup>3</sup> con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a los derechos de los consumidores y usuarios, presuntamente vulnerados por la **EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS - EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**<sup>4</sup> y la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO -CRA**<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> La demanda fue inicialmente promovida ante los Juzgados Administrativos de Manizales y remitida por competencia al Tribunal, a través de proveído de 26 de junio de 2019, por parte del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales.

<sup>4</sup> En adelante EMPOCALDAS S.A. E.S.P.

<sup>5</sup> En adelante CRA.

## **I.2. Hechos**

Indicaron que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, en aplicación de lo previsto en la Resolución núm. CRA 825 de 2017, incrementó de forma exagerada la tarifa que cobra por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Salamina (Caldas).

Señalaron que el incremento de la tarifa en la prestación de los servicios se debe principalmente a la depreciación acumulada de los

activos de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, la cual, en su criterio, fue aplicada indebidamente, dado que tuvo en cuenta activos que no se encuentran en operación, como es el caso del acueducto El Uvito.

Afirmaron que la infraestructura de abastecimiento de agua del municipio de Salamina se encuentra sobredimensionada, toda vez que su capacidad actual es de 60 litros/segundo, cuando, a su juicio, resulta suficiente una infraestructura con capacidad de 18 litros/segundo.

Manifestaron que se trasgredieron sus derechos a la igualdad tarifaria, la vida y la salubridad, pues los habitantes del municipio de Salamina fueron los más afectados con el incremento de la tarifa en los servicios de acueducto y alcantarillado por parte de la accionada.

Precisaron que si bien **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** socializó las nuevas reglas que se tendrían en cuenta para el pago por el suministro de sus servicios, dicha explicación no fue realizada con un lenguaje sencillo que permitiera entender al usuario el incremento exagerado al que fue sometido.

Expusieron que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** omitió hacer un estudio socio-económico de la población de Salamina, dado que no tuvo en cuenta que la mayoría de sus habitantes pertenecen a los estratos 1 y 2, su fuente de recursos es escasa, la mayoría de las personas trabajan informalmente y carecen de capacidad para sufragar los costos por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Expresaron que pese a que solicitaron una reducción en las tarifas

establecidas, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** contestó de forma negativa su petición y solamente se limitó a informarles sobre el inicio de una gestión para que se aplique una gradualidad en los cobros.

Afirmaron que en ningún momento han requerido a **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** para solicitar la progresividad en el cobro de las tarifas de acueducto y alcantarillado, sino que su pretensión se encuentra dirigida a una disminución permanente de las mismas.

### **I.3. Pretensiones**

En virtud de lo anterior, la parte actora solicitó:

*"[...] 1. Se le ordene a Empocaldas S.A. E.S.P. que haga la modificación en las tarifas de acueducto y alcantarillado para SALAMINA, respetando los principios de igualdad y justicia en las tarifas, que debieron hacerse con el incremento del IPC, no en un 244.33% como se hizo a partir de este año 2019.*

*2. Se le ordene a la CRA que haga las modificaciones, aclaraciones o adiciones en su articulado de la Resolución 825 de 2017 y demás normas concordantes, referentes a la fijación del marco tarifario de acueducto y alcantarillado, en procura de subsanar este yerro tarifario, aplicando las normas constitucionales y legales pertinentes.*

*3. Se le ordene a Empocaldas S.A. E.S.P. no aplicar la Resolución CRA 875 sobre gradualidad [...]"*

### **I.4. Defensa**

**I.4.1.- EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** afirmó que el municipio de Salamina tiene menos de 5.000 suscriptores de los servicios de acueducto y alcantarillado, por lo que para fijar la tarifa por la prestación de dichos servicios le resultan aplicables las reglas establecidas en las resoluciones núms. 825 de 2017 y 844 de 2018.

Mencionó que las tarifas para el caso mencionado anteriormente se calculan teniendo en cuenta el valor de los activos en operación, los

costos de operación y de administración y el plan de inversiones para la prestación del servicio, los cuales son diferentes en cada ente territorial.

Indicó que el incremento de las tarifas en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Salamina se debe a la obligatoriedad de las reglas previstas en la Resolución 825 de 2017 y a que desde hacía más de 18 años no se realizaba la revisión de los costos de operación y de administración que actualmente se tienen en cuenta al momento de fijar la tarifa por la prestación de los servicios públicos.

Señaló que para fijar la tarifa por la prestación del servicio no tiene en cuenta activos que no estén en funcionamiento, como es el caso de la bocatoma ubicada en la quebrada El Uvito que está concesionada para las situaciones en que sea necesario evitar un racionamiento de agua en el sector.

Precisó que aunque su infraestructura de abastecimiento se encuentra sobredimensionada, debido a que su capacidad actual de producción es de 60 litros/segundo, únicamente realiza el tratamiento del agua necesaria para el consumo de la población, y para calcular la tarifa por la prestación del servicio solo tiene en cuenta la infraestructura activa para el proceso.

Puso de presente que en distintas oportunidades ha ofrecido a los usuarios interesados en pagar sus facturas la opción de realizar acuerdos de pago teniendo como base el valor de la factura del mes inmediatamente anterior, y que no ha iniciado cobro jurídico alguno

por el no pago de la facturación por parte de los usuarios.

Explicó que la razón por la que se efectuó el incremento del 3% del IPC en el ciclo de facturación en el mes de abril de 2019, obedeció al cumplimiento de lo previsto en el artículo 125 de la Ley 142 de 11 de julio de 1994<sup>6</sup> y la Resolución núm. 543 de 2011.

Afirmó que, contrario a lo señalado por la parte actora, si socializó con la nueva estructura tarifaria con las autoridades locales del municipio de Salamina y contestó a la comunidad todas sus inquietudes respecto del incremento del valor de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Mencionó que no realizó un estudio socio-económico de la población de Salamina para establecer la tarifa por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en dicha población, por cuanto este factor no incide en su cálculo y, además, tampoco fue tenido en cuenta por la **CRA** para tal fin en las resoluciones núms. 825 de 2017 y 844 de 2018.

Insistió en que la situación socioeconómica de los habitantes de Salamina, su forma de vida e índice de desempleo no son aspectos

<sup>6</sup> "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

que deban tenerse en cuenta para la fijación de la tarifa de los servicios públicos.

Señaló que no trasgredió derecho colectivo alguno en tanto que la tarifa que cobra por la prestación de los servicios de acueducto y

alcantarillado no es fijada por su propia voluntad, sino que obedece a las reglas y criterios implementados por la **CRA**, los cuales son de obligatorio cumplimiento.

Precisó que la parte actora tampoco cumplió con la carga de demostrar que haya aplicado irregular o arbitrariamente las reglas previstas por la **CRA** para fijar la tarifa de los servicios de acueducto y alcantarillado.

#### **I.4.2.- El MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

y la **CRA**<sup>7</sup> expusieron que la Resolución núm. 825 de 2017 corresponde a un acto administrativo de carácter general que goza de presunción de legalidad, circunstancia por la que el Juez popular no es competente para ordenar devolución de dinero alguna con ocasión del cobro del servicio de acueducto y alcantarillado por parte de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**

<sup>7</sup> Entidades vinculadas por el Tribunal mediante auto de 13 de agosto de 2019 visible a folio 241 del Cuaderno 1<sup>a</sup> obrante en el índice 2 del expediente digital en SAMAI.

Informaron que corresponde a los prestadores de servicios públicos domiciliarios elaborar los estudios de costos y tarifas y realizar el correspondiente proceso de aprobación e implementación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.1.1.1. de la Resolución núm. CRA 151 de 2001.

Respecto del presunto yerro de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** frente al cálculo de la depreciación de sus activos, manifestaron que a la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS**

**DOMICILIARIOS** le corresponde realizar la inspección, vigilancia y control de las tarifas aplicadas por la empresa de servicios públicos. Pusieron de presente que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** no puede modificar por sí misma la fórmula tarifaria para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, toda vez que para ello debe agotar el procedimiento establecido en la Resolución núm. 864 de 2018, precisando que la modificación se realiza respecto de la expresión matemática o de alguno de sus criterios y/o parámetros establecidos para los rubros de costos.

### **I.5. Pacto de cumplimiento**

La audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 11 de diciembre de 2019 se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio de las partes.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

**El Tribunal**, en sentencia de 21 de mayo de 2021 denegó las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Que el aumento de la tarifa por la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en sí mismo no trasgrede los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios de los habitantes de Salamina, habida cuenta que no se demostró que el mismo se hubiese implementado con el desconocimiento de las disposiciones que regulan las fórmulas para fijar las tarifas por la prestación del servicio.

Que en el proceso se acreditó que en el año 2019 **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** aplicó un aumento en las tarifas de prestación de los servicios públicos en varios municipios entre los cuales se encontraba el de Salamina, de lo que no podía concluirse la afectación al acceso al servicio público con ocasión dicho cambio tarifario.

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la Ley 142, las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta criterios que permitan establecer los costos mínimos que deben ser recuperados por la empresa prestadora del servicio, los cuales para su inclusión son objeto de constante regulación por parte de la **CRA**, entidad encargada de implementar las fórmulas para el cálculo de la tarifa respectiva.

Que de la revisión del Oficio núm. SSPD 20204240013801 de 22 de julio de 2020 suscrito por la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** se desprendía que “[...] *los costos de referencia calculados para el municipio de Salamina se encuentran ajustados a la metodología tarifaria respectiva, cuentan con todos los soportes de cálculo y aprobación respectivos [...]*”.

Que la parte actora no cumplió con la carga de demostrar que los aumentos de la tarifa por la prestación de los servicios públicos desconocieran el marco normativo de regulación tarifaria prevista para tal efecto.

Que se acreditó que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** efectuó reuniones de socialización con los representantes de los usuarios del municipio de Salamina en 2018, con el fin de poner en su conocimiento las

modificaciones tarifarias que serían efectuadas para el cobro del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Que se demostró que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** en las respuestas a las reclamaciones efectuadas por los accionantes aplicó, previa autorización de la **CRA**, un esquema de aplicación progresiva en el aumento de las tarifas cobradas a los usuarios difiriendo el aumento a 24 meses.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Los señores **FERNANDO ESCOBAR ARIAS, JOSÉ WILSON GIL MURILLO, JOSÉ NELSON TABARES GONZÁLEZ, CLAUDIA PASTORA GONZÁLEZ BOTERO, LINA IGLESIAS GIRALDO, SAMUEL RÍOS OSORIO y JAMES ALBERTO VALENCIA GIL** solicitaron revocar la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se declare que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** vulneró los derechos colectivos invocados como trasgredidos.

Adujeron que, contrario a lo manifestado por el *a quo*, si se demostró dentro del proceso un daño al derecho colectivo al suministro de agua de los habitantes de Salamina, toda vez que la tarifa para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado desconoce el principio de solidaridad.

Pusieron de presente que el hecho de que la tarifa fijada por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** cumpla con los parámetros previstos en la ley no conlleva un desconocimiento de los derechos de los habitantes de Salamina, quienes, en su criterio, no tienen la carga

de soportar el incremento por la prestación del servicio.

Insistieron en que el Tribunal no tuvo en cuenta en su análisis el perjuicio ocasionado a la comunidad de Salamina, que, a su juicio, genera un empobrecimiento e imposibilita el acceso a los servicios públicos que se caracterizan por ser esenciales para la población.

Aseguraron que el debate procesal no debió centrarse en la legalidad o no de las tarifas impuestas sino en el daño antijurídico ocasionado a la comunidad con su aplicación.

Indicaron que el alza de las tarifas del servicio público encareció el acceso al agua, con ocasión de un cálculo que no tuvo en cuenta las restricciones a la libertad económica previstas en la Constitución Política, tales como lo son el bien común y la prohibición de abuso de la posición dominante por parte del proveedor del servicio.

Resaltaron que ni la **CRA** ni **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** tuvieron en cuenta criterios sociales de la población afectada, tales como la situación de pobreza extrema de los habitantes de Salamina, que los convierte en sujetos de especial protección constitucional.

#### **IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

**IV.1.** Mediante auto de **11 de agosto de 2021** el Despacho sustanciador: i) admitió el recurso de apelación interpuesto por los actores contra la sentencia de primera instancia; ii) tuvo como

pruebas en segunda instancia las aportadas por los accionantes con la alzada<sup>8</sup> en atención a que respecto de las mismas concurría el

presupuesto previsto en el numeral 3 del artículo 327 del Código General del Proceso -CGP y, en consecuencia, se corrió traslado a las partes para que se pronunciaran al respecto; iii) se denegó una solicitud probatoria del recurrente; y iv) se corrió traslado de la medida cautelar solicitada en el recurso de apelación.

<sup>8</sup> Las pruebas en comento fueron las siguientes: “[...] a.- Copia de las facturas de cobro por la prestación del servicio de acueducto a la señora Maruja Mejía de E. y al Hotel El Refugio, correspondiente al mes de octubre de 2019.

b.- Copia de los Oficios de 28 de noviembre y 10 de diciembre de 2019, por medio de los cuales la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P. citó a la señora Maruja Mejía de E. y al Hotel El Refugio para que comparecieran a sus instalaciones con el fin de ser notificados personalmente del auto de mandamiento de pago.

c.- Copia de los autos de apertura de los procesos coactivos de 28 de noviembre y 10 de diciembre de 2019, iniciados por la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P. contra la señora Maruja Mejía de E. y el Hotel El Refugio, así como los mandamientos de pago librados en la misma fecha contra las personas en mención.

d.- Documento publicado por el DANE el 31 de enero de 2020, que da cuenta sobre la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal para el municipio de Salamina.

e.- Estado de Resultados de la información financiera de la Seccional del municipio de Salamina de la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P., correspondiente al período comprendido entre el año 2016 al 31 de octubre de 2020, cuya información fue suministrada por la entidad en mención el 21 de diciembre de 2020.

f.- Copia de los Oficios de 16 de marzo de 2021, a través de los cuales la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P. requiere a los ciudadanos Lucía Botero de G, María Libia Noreña G, Elvira Londoño, Rodrigo Gutiérrez Moreno, Carlos Aníbal García Arias y Jairo Niño Campos, para el pago de lo adeudado por concepto de Acueducto, Aseo y Alcantarillado.

g.- Copia de los Oficios de 14 y 26 de abril y 19 de mayo de 2021, a través de los cuales la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P. efectúa el cobro persuasivo del servicio de acueducto a los ciudadanos Claudia Pastora González Botero, Luz Mery Ramírez Castro, María Omaira Castañeda Ocampo, Julieta Gómez Mejía y Juan de la Cruz Cardona Ríos.

h.- Copia de los Oficios de 16 de junio de 2021, por medio de los cuales la empresa EMPOCALDAS S.A. E.S.P. informa a los señores Aristóbulo Ruiz Murillo y Luis Gonzaga Restrepo Gómez sobre la suspensión del servicio en caso de que no paguen lo adeudado.

i.- Copia de dos actas de suspensión del servicio de acueducto de 30 de junio de 2021 a los señores Eduardo Franco J y José López [...]”.

**IV.2.-** En auto de 29 de septiembre de 2021, el Despacho sustanciador dispuso correr traslado de la medida cautelar de urgencia solicitada nuevamente por los actores en escrito de 30 de junio de ese año, que buscaba la reconexión del servicio de agua potable y alcantarillado a los usuarios a quienes se les hubiese suspendido el servicio por hechos posteriores al alza de las tarifas

hasta tanto se resolviera el asunto *sub-examine*, por estimar que dicha solicitud no revestía de la urgencia alegada y, además, denegó el decreto de las pruebas requeridas en dicho memorial por no reunir los requisitos del artículo 327 del CGP.

**IV.3.-** En auto de 15 de diciembre de 2021, el Despacho sustanciador resolvió negativamente la medida cautelar de urgencia referida en precedencia, así como la solicitada por los accionantes en su recurso de apelación, que pretendía la suspensión de los procesos administrativos de cobro de las facturas adelantados por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** contra sus usuarios y el levantamiento de los embargos.

**IV.4.-** Mediante auto de 1o. de abril de 2022, el Despacho sustanciador dispuso correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión, en cuyo término, manifestaron lo siguiente:

**IV.4.1.-** Los señores **FERNANDO ESCOBAR ARIAS, JOSÉ WILSON GIL MURILLO, JOSÉ NELSON TABARES GONZÁLEZ, CLAUDIA PASTORA GONZÁLEZ BOTERO, LINA IGLESIAS GIRALDO, SAMUEL RÍOS OSORIO y JAMES ALBERTO VALENCIA GIL** insistieron en que fueron trasgredidos los derechos colectivos invocados toda vez que, a su juicio, el alza en la tarifa de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado fue desmesurada imposibilitando su pago por parte de la comunidad de Salamina.

Argumentaron que dentro del proceso se acreditó que el incremento mas alto en la tarifa de los servicios públicos se dio en el Municipio de Salamina, lo que resultaba injustificado debido a las condiciones de pobreza multidimensional de su población.

Expusieron que pese a que las entidades demandadas recurrieron al principio de progresividad con la finalidad de remediar la anterior problemática, ello no resulta suficiente porque la amenaza y trasgresión de los derechos colectivos permanece, en tanto que, en el momento en que la tarifa alcance nuevamente topes máximos la comunidad volverá a encontrarse en incapacidad de pagar.

Afirmaron que el hecho de aumentar la tarifa de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado trasgrede su derecho al acceso al agua, toda vez que la aplicación de la tarifa establecida en la Resolución núm. 825 de 2017 impide que la comunidad de Salamina acceda a ese servicio público esencial y la empobrece.

Señalaron que en el año 2019 se presentó un aumento desmesurado en las utilidades de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, lo que, a su juicio, desconoce los criterios de suficiencia económica, eficiencia y de Estado Social de Derecho.

Aclararon que en la actualidad el objeto de la acción popular debe circunscribirse únicamente al análisis de las tarifas aplicadas por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** desde febrero hasta julio de 2019, toda vez que desde ese momento se aplicó el principio de progresividad en su cálculo y en el año 2021 empezó a regir la tarifa única regional aprobada por la **CRA** en Resolución CRA núm. 957 de 2021.

Advirtieron que el daño ocasionado se produjo desde febrero hasta julio de 2019 y que, contrario a lo expuesto por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, la tarifa si fue pagada debido a su reducción en aplicación del

principio de progresividad, su congelamiento durante la emergencia sanitaria y el cambio tarifario aplicado con ocasión de la Resolución CRA núm. 957 de 2021.

Afirmaron que no es cierto que la totalidad de suscriptores de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** les adeude dinero, pues varios habitantes de Salamina optaron por pagar sus facturas de acueducto y alcantarillado pese a estar en desacuerdo con las mismas y otros realizaron acuerdos de pago con la entidad.

#### **IV.4.2.- El MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e insistió en que la Resolución núm. 825 de 2017 corresponde a un acto administrativo que goza de presunción de legalidad.

Recordó que la **CRA** no es la entidad competente para determinar o fijar tarifas, inspeccionar, vigilar o controlar las actividades ejecutadas por las empresas prestadoras de servicios públicos, ni crear excepciones en la aplicación de la regulación por parte de personas prestadoras de los servicios públicos.

Indicó que la parte actora no cumplió con la carga de demostrar que con la expedición de la Resolución núm. 825 de 2017 se trasgreda alguna disposición constitucional o legal, por lo que mal podría ordenarse el reintegro de sumas de dinero por concepto de cobro de la tarifa por la prestación de un servicio público.

Afirmó que corresponde a **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** la adopción y aplicación de las metodologías establecidas para fijar la tarifa por la

prestación del servicio público.

Señaló que la Resolución núm. 825 de 2017 corresponde a un acto general, impersonal y abstracto, circunstancia de la que se desprende que no regula ni atiende situaciones particulares, pese a que dentro de los análisis y estudios efectuados previo a la expedición del acto administrativo se realice un diagnóstico de la prestación del servicio revisando su oferta y demanda.

Expuso que la **CRA**, a través de la Resolución núm. 881 de 2019, estableció la progresividad en la aplicación de las tarifas por parte de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado a las que les resultara aplicable lo previsto en la Resolución núm. 825 de 2017.

Resaltó que dentro del proceso se acreditó que **EMPOCALDAS S.A.**

**E.S.P.** no incurrió en irregularidad alguna en la fijación de la tarifa por la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, pues la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizó la investigación respectiva sin encontrar trasgresión alguna.

**IV.4.3.- EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** expuso que las pruebas allegadas con el recurso de apelación interpuesto carecen de idoneidad y suficiencia para acreditar que la aplicación de la tarifa cobrada a los usuarios de Salamina no se encuentra ajustada a derecho, en tanto que, se limitan a demostrar que existen 8 trámites de cobro por el no pago por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Señaló que el informe de pobreza multidimensional existente en el municipio de Salamina carece de relación directa con el tema objeto de la acción popular habida cuenta que la metodología tarifaria establecida por la **CRA** no incluye factores o caracterización socioeconómica en los municipios o áreas de prestación de servicios.

Indicó que desde el momento en que efectuó la socialización del ajuste tarifario y la **CRA** permitió la progresividad para el cobro de las tarifas en el municipio de Salamina en un plazo de 24 meses contado a partir del mes de agosto de 2019, sus usuarios han cesado el pago de los servicios públicos.

Manifestó que lo anterior afecta la prestación del servicio debido al desfinanciamiento de la empresa e influye negativamente en los usuarios que tienen deudas que aumentan significativamente con el paso del tiempo, sin que se suspenda el servicio.

Afirmó que reanudó los procesos de cobro coactivo, respecto de las sumas adeudadas por sus suscriptores que no están en discusión, esto es, las causadas con posterioridad al mes de agosto de 2019, fecha en que se inició el proceso de gradualidad de la tarifa, previa autorización de la **CRA** y socialización con el Comité Pluralista Pro

Defensa de los Derechos de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos Domiciliarios.

**IV.4.4.-** El Ministerio Público guardo silencio.

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

## **Generalidades de la acción popular**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

### **Problema jurídico**

Conforme se advirtió en precedencia, los hechos que dieron origen a la presente acción son, en esencia, que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, aplicando lo previsto en la Resolución núm. CRA 825 de 2017, incrementó en un 244.33% la tarifa que cobra por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de

Salamina, lo que, a juicio de la parte actora, trasgrede los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, habida cuenta que para el incremento se tuvo en cuenta factores como activos en desuso, omitió verificar la condición de socioeconómica de pobreza de la población y, además, no fue socializado debidamente con la comunidad.

En primera instancia, el Tribunal denegó las súplicas de la demanda por cuanto sostuvo que: i) el incremento en la tarifa de la prestación de los servicios público de acueducto y alcantarillo por sí mismo no

trasgredía los derechos colectivos invocados; ii) no se demostró que la tarifa hubiera sido incrementada por fuera de los parámetros establecidos por la CRA en la Resolución CRA 825 de 2017; iii) en el proceso se demostró que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** socializó debidamente las modificaciones tarifarias que realizaría respecto del cobro de los servicios públicos que presta; y que, iv) se aprobó por parte de la **CRA** la aplicación progresiva de las tarifas a los usuarios de Salamina por 24 meses.

Inconforme con la anterior decisión, los señores **FERNANDO ESCOBAR ARIAS, JOSÉ WILSON GIL MURILLO, JOSÉ NELSON TABARES GONZÁLEZ, CLAUDIA PASTORA GONZÁLEZ BOTERO, LINA IGLESIAS GIRALDO, SAMUEL RÍOS OSORIO y JAMES ALBERTO VALENCIA GIL** interpusieron recurso de apelación en el

que argumentaron que si se trasgredieron derechos colectivos incluidos el derecho al suministro de agua, toda vez que el incremento de la tarifa por la prestación del servicio era una carga que no tenían que soportar, la cual generaba el empobrecimiento de la comunidad, les imposibilitaba el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y no tenía en cuenta la situación de pobreza extrema de los habitantes de Salamina.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si le asistió o no razón al Tribunal al considerar que el incremento de la tarifa por la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado no trasgredió los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios de la población de Salamina.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al caso en concreto.

### **Lo probado en el proceso y el análisis de la Sala**

De conformidad con lo previsto en el artículo 73.11 de la Ley 142 a las Comisiones de Regulación les corresponde establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos salvo en los casos en que se determine que existe suficiente competencia para que ella sea fijada libremente en el mercado.

Ahora, para efectos de definir el régimen tarifario de los servicios públicos el artículo 87 de la Ley 142 dispone que deben tenerse en cuenta los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. En lo que tiene que ver con los principios de eficiencia económica, solidaridad y suficiencia financiera la norma prevé:

*"[...] 87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.*

*[...]*

*87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.*

*87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios. [...]"*

Asimismo, según lo establecido en el artículo 88 de la Ley 142 las empresas prestadoras de servicios públicos se encuentran sometidas por regla general al régimen de regulación en los siguientes términos:

*"[...] ARTÍCULO 88. Regulación y libertad de tarifas. Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:*

*88.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.*

*88.2. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta Ley.*

*88.3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de esta Ley [...]"*

En virtud de lo anterior, la **CRA** expidió la Resolución núm. CRA 825 de 28 de diciembre de 2017, por medio de la cual estableció *"la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan"*, la cual resultaba aplicable a los usuarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado que presta **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** en el Municipio de Salamina, si se tiene

en cuenta que el jefe del Departamento Comercial de dicha empresa

certificó el día 24 de julio de 2019 que el ente territorial cuenta con 3.619 suscriptores para el servicio de acueducto y 3.546 para el servicio de alcantarillado.<sup>9</sup>

La **CRA**, a través de la Resolución CRA 844 de 30 de julio de 2018, **“por la cual se modifica y adiciona la Resolución CRA 825 de 2017”**, dispuso en su artículo 12 que las tarifas resultantes de la aplicación de las mencionadas resoluciones comenzarían a aplicarse a partir del 1o. de enero de 2019.

El Gerente de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, mediante los oficios núms. CC-2018-IE-00008464 de 11 de octubre de 2018<sup>10</sup> y CO-2018-IE-00008682 de 19 de octubre de 2018<sup>11</sup>, solicitó al Director Ejecutivo de la **CRA** que emitiera concepto respecto de la posibilidad de aplicar de manera progresiva las tarifas establecidas en la Resolución núm. CRA 825 de 2017, debido al impacto significativo que podía tener en varios municipios que tenían sistemas con menos de 5000 suscriptores.

<sup>9</sup> Documento visible a folio 1 de la carpeta Folio\_109\_documentosoposicionmc, visible a índice 2 del expediente digital.

<sup>10</sup> Visible en los folios 215 a 216 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>11</sup> Solicitud coadyuvada por el Gobernador de Caldas. Visible en los folios 211 a 213 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

Dicha solicitud fue coadyuvada por la Asamblea Departamental de Caldas que, por Oficio núm. SGA-0238-18 de 26 de noviembre de 2018, insistió en que en el menor tiempo posible se autorizara a las empresas de servicios públicos del Departamento para que aplicaran de forma gradual en un término no inferior a 24 meses las tarifas

implementadas por la Resolución núm. CRA 825 de 2017.

Posteriormente, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, previo a la implementación de lo previsto en la Resolución núm. CRA 825 de 2017, realizó una jornada de socialización de la nueva estructura tarifaria para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado el 11 de diciembre de 2018<sup>12</sup>, a la que invitó, a través de oficios sin número de 7 de diciembre de 2018<sup>13</sup>, a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de los barrios Obrero, Fundadores y el Playón y del sector la Cuchilla, a los veedores locales Gerardo Álzate Duque y Luis Arango, a los concejales del Municipio, a la Personera Municipal y al Alcalde.

El Gobernador de Caldas y el Gerente de **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, mediante oficios núms. AF-2019-IE-00000131 de 9 de enero de

<sup>12</sup> Constancia de control de asistencia a la reunión de socialización marco tarifario, visible a folio 95 del documento 7\_ED\_02PARTE2(.PDF) Nro Actua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>13</sup> Oficios visibles a folios 96 a 113, del documento 7\_ED\_02PARTE2(.PDF) Nro Actua 2 del índice 2 del expediente digital.

2019<sup>14</sup> y CO-2019-IE-00002753 de 22 de marzo de 2019<sup>15</sup>, reiteraron a la **CRA** su solicitud de autorización de aplicación de la progresividad en las tarifas implementadas a través de la Resolución núm. CRA 825 de 2017, teniendo en cuenta que varios municipios incluyendo el de Salamina tendrían un aumento significativo en su facturación habida cuenta que desde hacía mas de 18 años no se revisaban los costos de referencia en dichos entes territoriales.

Por su parte, el 27 de marzo y el 22 de abril de 2019<sup>16</sup> la señora

Claudia Pastora González Botero solicitó a **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** que le informara cuáles eran los estudios sociales y económicos que demostraban que los suscriptores de Salamina se encontraban en condiciones de pagar el incremento de la tarifa de los servicios de acueducto y alcantarillado, exponiendo que pagaría la tarifa fijada en diciembre de 2018, la cual estimaba que era la justa.

En respuesta de lo anterior, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, a través de oficio núm. CO-2019-IE-00003997 de 2019<sup>17</sup>, indicó lo siguiente:

*"[...] Respuesta Pregunta 1. No tenemos, ni podemos realizar dichos estudios porque sería un costo más en el que debe incurrir*

<sup>14</sup> Visible en el folio 194 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>15</sup> Visible en los folios 181 a 184 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>16</sup> Visible en los folios 40 y 43 a 45 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>17</sup> Visible en los folios 46 a 48 del documento 5\_ED\_01PARTE1(.PDF) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

*la empresa, cuyo resultado por efecto de la regulación no podemos utilizar como argumento para no aplicar las tarifas, con lo cual estaríamos malgastando los recursos públicos, con las consecuentes responsabilidades fiscales que eso implicaría para los funcionarios públicos de nuestra empresa.*

*Respuesta Pregunta 2. Como bien lo expone usted, y como lo hemos transmitido desde nuestra empresa a la CRA, el porcentaje de aumento supera el 90% en muchos casos; por lo cual no podemos "demostrar", lo que usted solicita en este punto.*

*Respuesta Pregunta 3. Como lo explicamos al comienzo, no ha sido decisión de nuestra empresa "aplicar el tope máximo", la CRA fue la que estableció en la Resolución 825 y lo ha reiterado en varios oficios, que las empresas deben aplicar directamente y sin gradualidad, las tarifas resultantes de aplicar la metodología definida en esa resolución.*

*Respuesta Pregunta 4. La metodología definida por la CRA en la Resolución 825, conlleva a que las tarifas, de cada municipio del país menores a 5,000 suscriptores sea el resultado de tomar en cuenta fundamentalmente: el valor de los activos en operación, los costos de operación y administración, y el plan de Inversiones.*

*Puesto que esos datos son diferentes entre los diferentes municipios servidos por nuestra Empresa, esa es la razón por la cual las tarifas que se deben aplicar en el Municipio de Salamina y los incrementos resultantes, sean diferentes a los de otros municipios.*

*Respuesta Pregunta 5. Debo informarle que el cobro por vertimiento que aparece en la factura no se refiere a "tratamiento*

*de aguas residuales sino que corresponde al cobro que realiza a la autoridad ambiental - en nuestro caso CORPOCALDAS- por la descarga de aguas residuales sin tratar a cuerpos de agua.*

*Es nuestro objetivo lograr en el futuro el tratamiento de las aguas residuales generadas por los usuarios del municipio de Salamina (y de todos los municipios que servimos) pero buscando obtener los recursos necesarios para esas inversiones, por medio de aportes del Gobierno Nacional para no afectar aún más las tarifas de nuestros los usuarios.*

*Respuesta Pregunta 6. Los criterios tomados en cuenta son exactamente los definidos en la Resolución CRA 825 (tomando en cuenta las modificaciones introducidas por las Resoluciones CRA834 y 844) las cuales puede usted consultar en estos enlaces:*

*<http://cra.gov.co/seccion/acueducto-v-alcantarillado.html>*

*Respuesta Pregunta 7. Los artículos 15 y 18 de la Resolución 825 determinan los mínimos que deben cobrar las empresas, pero solo aplican para aquellas empresas para las cuales el resultado de la aplicación de la metodología da valores menores a esos mínimos.*

*Respuesta Pregunta 8. El artículo 87 de la ley 142 expone los principios del régimen tarifario, los cuales deben ser tomados en cuenta por la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) al definir su metodología tarifaria. Nuestra empresa está sometida a la regulación dictada por este organismo regulador y no tiene facultad alguna para realizar interpretaciones o aplicaciones de esos principios diferentes a los definidos por este órgano.*

*Respuesta Pregunta 9. Agradecemos que mantenga el pago de sus servicios como lo ha hecho en el pasado. Como lo indicamos en el tercer párrafo de este oficio, está en trámite por parte de la CRA una resolución para poder realizar los incrementos en forma gradual.*

***Adicionalmente, nuestra empresa y la gobernación siguen buscando el financiamiento de las inversiones requeridas en agua y alcantarillado que requieren los municipios, incluido Salamina, con recursos no reembolsables provenientes de fuentes nacionales o departamentales, de forma que podamos aminorar al máximo los incrementos tarifarios requeridos.***

*No obstante, debemos recordarle lo establecido en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142.*

*Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio.*

*En el caso en que usted suspenda el pago de sus servicios será nuestra obligación proceder al corte del servicio [...]”.*

Seguidamente, la **CRA** expidió la Resolución CRA núm. 881 de 26 de junio de 2019, “por la cual se adicionan unos artículos a la Resolución CRA 825 de 2017”, en la que en su artículo 1o. incluyó la posibilidad

de que las empresas prestadoras de servicios públicos aplicaran progresivamente sus tarifas así:

*"[...] Artículo 1. Adicionar los siguientes artículos a la Resolución CRA 825 de 2017:*

*Artículo 37A. Progresividad en la aplicación de las tarifas. La aplicación de las tarifas por parte de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la presente resolución podrá efectuarse de forma progresiva en un plazo que no supere el período comprendido entre el primero (1º) de agosto de 2019 y el treinta y uno (31) de julio de 2021, para lo cual se deben cumplir las siguientes condiciones:*

*1. Que se presenten incrementos en el cargo fijo y/o cargo por consumo, entre las tarifas resultantes de la aplicación de la metodología establecida en la presente resolución y las últimas tarifas facturadas, sin incluir el valor del Costo Medio generado por Tasas Ambientales y sin subsidios ni contribuciones. Las tarifas deberán estar expresadas en pesos del mes en el cual la entidad tarifaria local apruebe el plan de progresividad.*

*2. Haber incluido el plan de inversiones como parte del Costo Medio de Inversión en los estudios de costos y tarifas resultantes de la aplicación de la presente resolución.*

*3. Manifestar por escrito a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, antes del primero (19) de enero de 2020, la decisión de aplicar la progresividad. Dicha manifestación deberá ser suscrita por el representante legal de la persona prestadora adjuntando el plan de progresividad aprobado por la entidad tarifaria local, previo a su aplicación y cumpliendo lo establecido en el artículo 37B de la presente resolución.*

*4. El plan de progresividad iniciará su aplicación en el periodo de facturación siguiente a la manifestación de su adopción a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Parágrafo 1: La implementación de la progresividad no requiere que las personas prestadoras modifiquen su estudio de costos y tarifas, ni que adelanten actuación administrativa alguna ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.*

*Parágrafo 2: La progresividad establecida en el presente artículo no es obligatoria [...]"*

Con ocasión de lo anterior, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, en reunión de su Junta Directiva celebrada el 15 de julio de 2019<sup>18</sup>, aprobó la progresividad de las tarifas de los servicios públicos de acueducto y

<sup>18</sup> Visibles en los folios 91 a 92 del documento [7\\_ED\\_02PARTE2\(.PDF\)](#) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

alcantarillado para los usuarios del Municipio de Salamina, aplicadas desde la facturación de agosto de 2019, por un plazo de 24 meses. Adicionalmente, modificó la tarifa en el componente costo medios de inversión, con ocasión de la realización de inversiones que la administración municipal se comprometió a efectuar directamente.

Posteriormente, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**, mediante autos de 28 de noviembre y de 10 de diciembre de 2019, inició proceso coactivo contra 2 usuarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado por las sumas de \$3.532.000 y \$1.009.000. Asimismo, la entidad, a través de oficios de 16 de marzo, 14 de abril, 26 de abril y de 19 de mayo de 2021<sup>19</sup>, requirió a 10 usuarios para que pagaran la tarifa que debían por la prestación del servicio y encontrarse en mora de 3 a 6 meses, sin indicar cuales eran los meses adeudados por los usuarios y que en junio de 2021<sup>20</sup> procedió a la suspensión del servicio frente a otros 2 usuarios que adeudaban 6 y 12 meses de la tarifa cobrada.

Se advierte que la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control verificó que el año 2019 **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** hubiera fijado

<sup>19</sup> Visibles en los folios 8 a 21 y 23 a 32 del documento 24\_ED\_19ANEXOSAPELACIONPD(.PDF)NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

<sup>20</sup> Visibles en el documento 31\_ED\_26ANEXOSUSPENSIONPD(.PDF ) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

sus tarifas conforme con los criterios establecidos por la CRA y llegó a la siguiente conclusión:

*"[...] conforme la verificación del cálculo de los costos de referencia para los servicios de acueducto y alcantarillado con base en la metodología establecida en las Resoluciones CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018 que se inició con el oficio con radicado No. SSPD*

*20194210702401 del 29 de agosto de 2019, junto con la información remitida por la empresa en diferentes oficios, se observa que los costos de referencia calculados para el municipio de Salamina se encuentran ajustados a la metodología tarifaria respectiva, cuentan con todos los soportes de cálculo y aprobación respectivos [...]”<sup>21</sup>.*

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala advierte que debe confirmarse la providencia recurrida, toda vez que no se encuentra acreditado que se vulneraron los derechos colectivos de los habitantes de Salamina con ocasión del incremento de las tarifas establecidas por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en aplicación de lo previsto en las resoluciones núms. CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018 expedidas por la **CRA**.

En efecto, de la revisión del expediente se observa que, desde enero hasta julio de 2019 **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** modificó las tarifas que cobraba a los habitantes de Salamina por la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en aplicación de lo previsto en las resoluciones CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018, lo

<sup>21</sup> Oficio núm. 20204240013801 de 22 de julio de 2020. Visible en el documento 85\_ED\_ONEDRIVE\_3\_352023(.zip) NroActua 2 del índice 2 del expediente digital.

que generó un incremento significativo en las facturas de los usuarios.

Sin embargo, a juicio de la Sala, dicha circunstancia en sí misma no trasgrede los derechos colectivos invocados, pues de la revisión del expediente no se observa que **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** haya limitado o dejado de prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a los habitantes de Salamina con ocasión de la modificación tarifaria implementada en cumplimiento de lo ordenado

por la **CRA**, sino que, por el contrario, al advertir dicho incremento procedió a solicitar a dicha autoridad su implementación gradual con miras a no afectar a los usuarios.

Asimismo, se destaca que con ocasión de la expedición de las resoluciones CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018 y previo a implementar la tarifa en el año 2019, **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** socializó dichas modificaciones con los representantes de la comunidad y, además, solicitó a la **CRA**, en conjunto con el Gobernador de Caldas, que se autorizara la progresividad en su cobro con miras a no afectar significativamente a sus usuarios.

De igual manera, la Sala pone de manifiesto que la tarifa implementada por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** fue revisada por parte de la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** que, a través de oficio núm. 20204240013801 de

22 de julio de 2020, concluyó que la misma cumplía con la fórmula tarifaria establecida por la **CRA**, circunstancia de la cual se desprende que el incremento establecido por la empresa prestadora de servicios públicos fue implementado, en principio, conforme a derecho.

Ahora, la Sala considera que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, dentro del proceso no se demostró la trasgresión del principio de solidaridad, en tanto que no se allegó prueba alguna que acredite que el régimen tarifario establecido en las resoluciones CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018 y aplicado por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** en los meses de enero a julio de 2019 hayan sido fijadas desconociendo la diferenciación en los precios de la tarifa para los usuarios de los distintos estratos conforme con lo previsto en el

artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Además, en lo que tiene que ver con la argumentación de la parte recurrente referente a que los habitantes de la comunidad de Salamina no tenían la carga de soportar el incremento de la tarifa de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, por cuanto ello los empobrecía y les imposibilitaba el acceso a servicios públicos esenciales, la Sala considera que no le asiste razón, toda vez que se insiste en que dentro del proceso no se acreditó que con ocasión del incremento tarifario se haya limitado o dejado de prestar los servicios a los usuarios del municipio de Salamina ni que la modificación tarifaria se deba a un criterio distinto a los establecidos por la **CRA**,

los cuales tienen como propósito principal que las empresas prestadoras de servicios públicos recuperen los costos en que incurren por la prestación del servicio.

En ese sentido, se insiste en que el régimen tarifario al que se somete **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** corresponde al de libertad regulada, conforme con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 142 de 1994, circunstancia de la cual se desprende que dicha empresa tiene la obligación de adoptar las fórmulas tarifarias implementadas por la CRA, en este caso particular a través de las resoluciones núms. CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018, por lo que mal podría afirmarse que aquella ostenta una posición dominante en la que fija a su arbitrio los precios de los servicios que brinda dentro del mercado, pues, como ya se dijo, es la **CRA** quien, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 73.11 de la Ley 142, establece las fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos.

Asimismo, se advierte que no le asiste razón a la parte recurrente cuando afirma que la fórmula tarifaria establecida por la **CRA** y aplicada por **EMPOCALDAS S.A. E.S.P.** debe tener expresamente en cuenta criterios sociales particulares tales como la situación de pobreza de la comunidad de Salamina, toda vez que de la lectura de las resoluciones núms. CRA 825 de 2017 y CRA 844 de 2018, se advierte que su regulación se limita a la fijación de los costos por la prestación del servicio, los cuales son distintos de los subsidios o diferenciaciones a las que haya lugar con ocasión de la estratificación de sus usuarios.

Por lo demás, la Sala aclara que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, en la medida en que en el asunto de la referencia no se allegaron elementos probatorios encaminados a verificar la manera como se están o no aplicando subsidios tarifarios y si realmente con ellos se benefician o no a los habitantes de Salamina que se encuentran imposibilitados para pagar la tarifa por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, por razones socio-económicas.

Por lo anterior, la Sala confirmará la providencia recurrida.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 21 de mayo de 2021 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Caldas denegó el

amparo de los derechos colectivos invocados.

**SEGUNDO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 19 de mayo de 2023.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ      ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.