



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 663 DE 2022

(noviembre 10)

Ref. Solicitud de concepto¹³¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020¹³², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios.”

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011¹³³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹³⁴.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada fue trasladada por la Personería de Chocontá, en la cual se indica:

“(...) el señor (...) protesta contra la empresa (...) por presunta violación al derecho fundamental del debido proceso.

Por lo anterior y con el mayor respeto, nos permitimos solicitarle lo siguiente:

1. Verificar la información aportada en esta queja y tomar las medidas administrativamente o en derecho correspondan, tendientes a proteger el derecho del usuario quejoso.

2. *Dar respuesta clara y de fondo a quejoso y con copia a esta personería, dentro de los términos que establece la ley, para poder realizar el seguimiento que nos corresponde (...)*”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia

Ley 142 de 1994

Ley 1437 de 2011^[5]

Decreto 1369 de 2020^[6]

Corte Constitucional- Sentencia T-473 de 1998

Concepto Unificado 15 de 2010

Concepto Unificado 16 de 2010

Concepto Unificado 32 de 2016

CONSIDERACIONES

Es del caso reiterar que, las orientaciones generales emitidas por la Oficina Asesora Jurídica no constituyen una respuesta a los hechos particulares planteados por los consultantes. En el caso que nos ocupa, la competencia para emitir un pronunciamiento de fondo al derecho de petición de interés particular fechado 27 de agosto de 2022 (anexo1) corresponde en primera instancia a la empresa de servicios públicos domiciliarios y, en segunda instancia, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de la Dirección Territorial Centro.

De esta forma, los argumentos expuestos por el recurrente (anexo 3) serán objeto de análisis y pronunciamiento, en las condiciones del procedimiento legalmente establecido. En ese orden, en el marco de las competencias de esta Oficina Asesora Jurídica se procederá a desarrollar los siguientes ejes temáticos, con el objeto de brindar una orientación general al consultante en relación con: (i) núcleo esencial del derecho de petición, (ii) silencio administrativo positivo – SAP, (iii) recursos en materia de servicios públicos domiciliarios y (iv) procedimiento administrativo sancionatorio.

(i) Núcleo esencial del derecho de petición.

En términos generales el derecho de petición tiene su fundamento en el artículo 23 de la Constitución Política el cual señala:

“ARTÍCULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Así, el derecho de petición es un derecho fundamental cuyo núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la respuesta por parte de la autoridad a quien se dirige la solicitud. En consecuencia, este derecho resultaría vulnerado si la autoridad omite dar pronta solución al asunto que se somete a consideración o si omite el deber de pronunciarse de fondo. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-473 de 1998 señaló:

“...El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares...Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades

de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección...La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio".

En otra Sentencia, sostuvo la Corte:

"...Siguiendo a Peter Haberle, se denomina 'contenido esencial' al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas".

"De acuerdo con lo anterior, se colige que el núcleo esencial de un derecho fundamental consiste en su naturaleza, es decir, en su esencia como principio de operación, en la esfera irreductible del derecho; en otras palabras, el núcleo esencial es el constitutivo del ente jurídico que determina su calidad de inherente a la persona. Aquel bien que por esencia se le debe a la criatura racional y en algunos casos a la persona moral, de manera incondicional."²¹

En lo que hace al contenido esencial del derecho de petición, **esta Corporación ha tenido la ocasión, a lo largo de sus múltiples y reiteradas providencias a este respecto, de señalar que el mismo estriba en la certidumbre "de que, independientemente de lo que se solicita, se habrá de obtener una respuesta oportuna y de fondo"** (Cfr. Sentencia T 021 de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo, subrayas fuera de texto)²². **La garantía constitucional del artículo 23 no se satisface simplemente al obtener una respuesta de las autoridades, sino una resolución de lo solicitado. (...)** (resaltado fuera de texto)

En desarrollo de este derecho fundamental, los artículos 152 y 153 de la Ley 142 de 1994 indican que es de la esencia del contrato de servicios públicos domiciliarios, presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos domiciliarios, para lo cual, esta misma Ley ordena que todas las empresas prestadoras de dichos servicios deberán constituir una oficina de peticiones, quejas y recursos, así:

"ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.

ARTÍCULO 153. DE LA OFICINA DE PETICIONES Y RECURSOS. Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una "Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos", la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos

que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

Estas "Oficinas" llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron.

Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición." (subraya fuera e texto)

Conforme lo expuesto, el núcleo fundamental del derecho de petición implica una respuesta oportuna y completa por parte de la administración a las peticiones, quejas y recursos presentados por los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, en consideración además de lo señalado en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. En lo no previsto en la Ley 142 de 1994, se podrán aplicar las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, contenido en la Ley 1437 de 2011.

(ii) Silencio administrativo positivo - SAP.

El legislador, para garantizar la efectividad del este derecho fundamental de petición en su núcleo esencial, instituyó la figura del SAP. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, las empresas prestadoras de servicios públicos deben expedir las respuestas a las peticiones, quejas y recursos de los suscriptores o usuarios dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación y, de no ser resueltos por el prestador dentro del término legal, se configurará el SAP. La norma señala:

"ARTÍCULO 158. DEL TÉRMINO PARA RESPONDER EL RECURSO. El texto subrogado por el Artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 es el siguiente:> **ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 185 <sic, se refiere al 158> DE LA LEY 142 DE 1994.** De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, 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. (...)" (resaltado fuera de texto)

De esta forma, considerando lo señalado en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994 en concordancia con la normativa que rige el sector, la empresa se encuentra obligada a responder las peticiones, quejas y recursos dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de su interposición por el usuario. Al respecto, esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado 16 de 2010 señaló:

"2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, sólo se positivizan las pretensiones que se hagan vía petición, queja o recurso relativas al contrato de servicios públicos. Por su parte, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 dispone que El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, y a renglón seguido que Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

Teniendo en cuenta la lectura armónica de las disposiciones citadas, se tiene que el silencio administrativo positivo es posible, frente aquellas peticiones y recursos que se refieran a situaciones que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato tales como su negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura. En otras palabras, no se puede exigir que vía silencio se reconozcan los efectos de peticiones, quejas o recursos que nada tengan que ver con los supuestos antes enunciados.

De igual forma, debe señalarse que aún cuando se trate de peticiones, quejas o recursos relativas al contrato de condiciones uniformes y enmarcadas en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el silencio administrativo no puede recaer sobre peticiones jurídicamente improcedentes o imposibles de cumplir, es decir, aquellas cuya positivización comportaría una flagrante ilegalidad, por ejemplo, aquellas que se refieran a la exoneración del pago de los servicios públicos o exoneración del cargo fijo cuando éste deba cobrarse por virtud de la ley o la regulación, o la exoneración del pago de contribución a los usuarios que legalmente están obligados a pagarla, etc.

Teniendo en cuenta el anterior ámbito de aplicación, se tiene que el silencio administrativo positivo se configura en los siguientes eventos:

- Por falta de respuesta o por respuesta tardía.

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 antes citado, el prestador debe expedir la respuesta a la petición, queja o recurso que le presente el usuario dentro de los 15 días siguientes contabilizados desde el mismo día en que tal solicitud se presente y una vez producida la respuesta, cuenta con un plazo de 5 días para enviar la comunicación mediante la cual cite al usuario para notificarle la decisión.

Lo anterior, sin perjuicio de que el prestador decida utilizar un mecanismo más eficaz para lograr tal cometido, como lo dispone el artículo 44 del C.C.A. Esto es que las prestadoras podrán usar mecanismos como el fax, o el correo electrónico mientras resulte eficaz para hacer comparecer al usuario a notificarse personalmente dentro del término establecido para el efecto. Si no aparece acreditado que el suscriptor o usuario efectivamente se notificó dentro de los cinco días siguientes, deberá en todo caso el prestador anexar al expediente, como prueba efectiva de su diligencia, copia del correo certificado o de envío mediante mensajería especializada, enviado dentro de dicho término.

En esa medida, el silencio administrativo positivo se configura cuando la empresa no emite la respuesta dentro del plazo de los 15 días o, cuando dicta la respuesta en ese plazo pero no inicia el trámite de notificación al usuario dentro de los 5 días siguientes.

- Por ausencia de respuesta adecuada.

Tal como lo ha señalado de manera reiterada la Corte Constitucional al referirse al derecho fundamental de petición, se tiene que éste no se satisface sino en tanto la respuesta de la administración resuelve de fondo la solicitud del ciudadano. En tal virtud, las respuestas simplemente formales no pueden ser consideradas como garantistas del derecho de petición, razón por la cual, en los eventos en los cuales la prestadora responda al suscriptor o al usuario en forma incompleta o evasiva también se configura el silencio administrativo positivo.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 constitucional y en los artículos 79.21 y 80.4 de la Ley 142 de 1994, así como lo señalado por la Corte Constitucional al definir el alcance y contenido del derecho de petición en Sentencias tales como la T- 718 de 1998, las T-549, T-1592, T-1621 y T-1744 de 2000, las T-518 y T-985 de 2001, y las T-999 y T-1122 de 2002, entre otras...” (subraya fuera de texto)

En ese orden, se puede configurar un SAP por: (i) falta de respuesta o respuesta tardía, (ii) indebida notificación, o (iii) respuesta inadecuada.

Igualmente, valga precisar que el SAP opera por ministerio de la Ley, lo cual significa que este se configura de manera automática, por lo que el prestador deberá reconocer sus efectos dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de 15 días hábiles con los que contaba legalmente para responder al usuario. Si el prestador no reconoce los efectos del SAP o no lo hace entro del término señalado por la norma, el peticionario o recurrente podrá solicitar a esta Superintendencia que imponga las sanciones correspondientes, sin perjuicio de que se inicie la respectiva investigación de oficio.

Finalmente, en los casos en que se tramite el recurso de apelación ante la Superintendencia y al mismo tiempo se invoque o evidencie una supuesta ocurrencia del SAP sobre los mismos hechos, el funcionario competente deberá suspender el trámite del recurso de apelación e iniciar la investigación por SAP.

(iii) Recursos en materia de servicios públicos domiciliarios.

Conforme lo prescribe el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el contrato de servicios públicos es un contrato uniforme y consensual, en virtud del cual una empresa presta uno o varios servicios públicos a un usuario a cambio de un precio en dinero, siendo estas las principales obligaciones dentro de dicho contrato y, a su vez, el artículo 130 ibídem contempla que son partes del contrato la empresa prestadora de servicios públicos y al suscriptor y/o usuario.

Así las cosas, la relación entre usuario y prestador se determina en función del contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes, siendo de la esencia de éste que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos conforme lo señala el artículo 152 de la Ley 142 de 1994. Particularmente, los recursos son un medio de impugnación, a través del cual los usuarios de servicios públicos domiciliarios pueden manifestar su inconformidad frente a las decisiones que los afectan, relativas a la prestación del servicio o la ejecución del contrato.

Los derechos de petición y contradicción, amparados constitucional y legalmente, son parte esencial del contrato de condiciones uniformes suscrito entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y el usuario. En este sentido, los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 disponen:

“ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa

ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.” (subraya fuera de texto)

“ARTÍCULO 159. DE LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN SOBRE PETICIONES Y RECURSOS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. El recurso de apelación sólo se puede interponer como subsidiario del de reposición ante el Gerente o el representante legal de la Empresa, quien deberá en tal caso remitir el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Una vez presentado este recurso al mismo se le dará el trámite establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Si dentro del trámite de la apelación, la Superintendencia de Servicios Públicos estima necesario practicar pruebas o el recurrente las solicita, deberá informar por correo certificado a las partes, con la indicación de la fecha exacta en que vence el término probatorio, que no puede ser superior a treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto.

PARÁGRAFO. Una vez presentado en forma subsidiaria el recurso de apelación, las partes podrán sustentar y aportar pruebas a la Superintendencia para que sean tenidas en cuenta al momento de resolver en segunda instancia.” (subraya fuera de texto)

De las normas enunciadas, se colige que los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a presentar reclamaciones e interponer los recursos de reposición ante el prestador y en subsidio apelación ante esta Superintendencia, frente a las siguientes decisiones: (i) actos de negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte y, v) facturación.

Igualmente, es del caso resaltar que advertidas las causales de procedibilidad, el usuario está facultado para presentar en sede de la empresa el recurso de reposición y en forma subsidiaria el recurso de apelación, los cuales deben ser interpuestos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes la fecha de notificación de la decisión de la empresa.

Si la empresa decide el recurso de reposición de manera desfavorable para el usuario, automáticamente el usuario tiene derecho a que la empresa traslade el expediente a esta Superintendencia para revisar la decisión. A su vez, es de precisar que, si el usuario interpuso el recurso de apelación y es negado por el prestador, el usuario puede presentar ante esta Superintendencia de manera directa el recurso de queja.

En este sentido, esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado 15 de 2010, en torno al derecho de los usuarios en la presentación de los recursos ante las peticiones realizadas al prestador señaló:

“... 3. DERECHO A PRESENTAR RECURSOS.

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Los recursos son un medio de impugnación, a través del cual los usuarios de servicios públicos domiciliarios pueden manifestar su oposición o desacuerdo frente a las decisiones del prestador que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, solicitando que esas decisiones sean revisadas, modificadas o revocadas por el mismo prestador o por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, la relación entre usuario y prestador se gobierna a través del contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes, siendo de la esencia de éste que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos a dicho contrato (artículos 128 y 159).

Por su parte, el artículo 154 ídem dispone que: “el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato” y, a renglón seguido, señala de manera expresa que “contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en los casos en que expresamente lo consagra la ley”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, se deduce que los recursos a disposición del usuario pueden interponerse por violación de la ley o de las condiciones uniformes del contrato (art. 154), en los casos en que la decisión de la empresa tenga que ver con la negativa a contratar, con la suspensión terminación y/o corte del servicio, o con la facturación.

De esa manera, se tiene que no todos los actos emitidos por un prestador de servicios públicos domiciliarios, en desarrollo de su relación contractual con el usuario son susceptibles de recursos, dado que la misma norma que permite su interposición, la limita a una serie de casos concretos.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con estratificación de usuarios, se tiene que es la misma Ley 142 de 1994, a través de sus artículos 101 y 104 la que permite la interposición de recursos por parte de los usuarios, razón por la cual se concluye, al tenor de las anteriores disposiciones, que sólo proceden los recursos de reposición y en subsidio apelación sobre las reclamaciones que se refieran a situaciones que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, y que se concreten en su negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 156 de la Ley 142 de 1994, “en las condiciones uniformes de los contratos se indicará el trámite que debe darse a los recursos, y los funcionarios que deben resolverlos.”

Los recursos que proceden contra las decisiones de las empresas son el de reposición en sede de la empresa, el de apelación ante la Superintendencia y el de queja ante esta misma Superintendencia, cuando quiera que el de apelación haya sido negado por el prestador.

Debe tenerse en cuenta que los recursos se presentarán ante los prestadores de servicios públicos, salvo el de queja, que como se verá más adelante, se puede presentar directamente ante esta Superintendencia.

Los recursos deben presentarse ante el prestador del servicio público, y cuando tengan que ver con la facturación, requieren de la cancelación de aquellos conceptos y valores que no son objeto de reclamo o impugnación.

Al presentar el recurso de reposición se debe presentar también en forma subsidiaria y en el mismo escrito, el recurso de apelación. En esa medida, si la empresa decide el recurso de reposición de manera desfavorable para el usuario, automáticamente el usuario tiene derecho a que la empresa traslade el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos para que esta entidad revise la decisión. En caso de que habiendo sido interpuesto el recurso de apelación, este haya sido negado, el usuario puede presentar ante esta Superintendencia, de manera directa, el recurso de queja.

De conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el recurso de reposición debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, o para ser más precisos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes la fecha de notificación de la decisión de la empresa.

Conviene precisar que de conformidad con el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, el recurso de apelación no se puede presentar de manera directa, sino de manera subsidiaria del de reposición, es decir, que siempre es obligatorio presentar el recurso de reposición, (...). Es decir, no hay términos independientes. Sino lo hace en el mismo escrito, puede hacerlo en escrito separado dirigido a la empresa, siempre y cuando lo haga dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes la fecha de notificación de la decisión de la empresa.

(...)

Como se ha dicho, los recursos deben presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que el usuario tuvo conocimiento de la decisión de la empresa y para presentarlos no se requiere intervención de un abogado; lo anterior quiere decir que no se requiere de tramitadores para su presentación, razón por la cual el propietario, suscriptor o usuario los puede presentar directamente. En todo caso, si el directamente interesado decide que la presentación de su recurso se haga a través de un tercero, este último deberá acreditar su condición de apoderado o mandatario de conformidad con las reglas generales de derecho que rigen estas figuras.

De igual forma, puede presentar un recurso un tercero que carezca de autorización expresa del directamente interesado en el recurso, pero, en tal caso, el tercero deberá acreditar su condición de agente oficioso en los términos señalados para ello en el Código Contencioso Administrativo.

Según el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, no son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que los recursos de reposición y apelación se conceden en el efecto suspensivo, es decir, la decisión adoptada por el prestador de servicios públicos queda en suspenso hasta tanto la Superintendencia de Servicios Públicos resuelva el fondo del asunto y notifique al usuario.

Por último, debe tenerse en cuenta que las empresas tienen el deber de informar los recursos que proceden en cada caso y el plazo para presentarlos, a la vez que deben facilitar formatos a los usuarios para su presentación..." (subraya fuera de texto)

(iv) Procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias en sede de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias en sede de esta Superintendencia se encuentra contemplado en el Capítulo III del Título III denominado "Procedimiento Administrativo Sancionatorio" de la Ley 1437 de 2011, artículos 47 y siguientes.

Frente al particular, es importante precisar que una vez iniciada la actuación administrativa de carácter sancionatorio con ocasión del recurso de apelación o la ocurrencia de un SAP, son las Direcciones Territoriales las dependencias competentes para iniciarlo y llevar el proceso hasta su culminación, conforme con las normas de procedimiento antes señaladas.

En este contexto, el numeral 3, artículo 24, Decreto 1369 de 2020, establece, entre otras, que es función de las Direcciones Territoriales: "3. Resolver los recursos de apelación y queja que interpongan los usuarios sobre los temas relacionados con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 y conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994."

Por su parte, esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado 32 de 2016 fijó el criterio jurídico unificado en lo concerniente al procedimiento aplicable en actuaciones administrativas sancionatorias que se adelanten en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en virtud del cual manifestó:

“...la aplicación de dicho procedimiento debe ser íntegra, toda vez que, como lo señala el artículo 47 anteriormente citado, la aplicación supletiva de algunas normas del procedimiento sancionatorio descrito en la Ley 1437 para llenar vacíos de procedimientos establecidos en normas especiales, solo procede cuando dicha norma especial contempla un procedimiento específico de naturaleza sancionatoria, lo cual no ocurre en el caso de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, esta Superintendencia, cuando quiera que adelante actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, deberá aplicar plenamente el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011...”

Ahora, frente a las formas en que podrá llevarse a cabo las actuaciones administrativas en la Superintendencia de Servicios Públicos, el citado concepto señaló:

2.1. Formas para el Inicio de las actuaciones administrativas sancionatorias en sede de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

2.1.1. Origen de las actuaciones administrativas sancionatorias en la Superintendencia de Servicios Públicos:

(...)

2.1.1.2. De oficio

Con ocasión de las funciones de Inspección y vigilancia.

Para el efecto, las Direcciones Técnicas de las Superintendencias Delegadas deberán preparar un informe de solicitud de investigación por la presunta vulneración evidenciada, el cual debe contener:

Presunto infractor

Hechos evidenciados

Presunta conducta desplegada

Normas que se consideran como posiblemente vulneradas

Pruebas adelantadas, trámite de las mismas y análisis de conclusiones.

En estos eventos, se considera que la investigación que llegue a iniciar la Dirección de Investigaciones se ha originado de oficio, pues es la misma entidad la que genera la noticia de la vulneración.

Con ocasión del recurso de apelación

Cuando, sin que el usuario lo refiera de alguna manera, la Dirección Territorial evidencie la posible ocurrencia del SAP, debe suspender el trámite del RAP y proceder de oficio con la apertura de la Investigación sancionatoria por SAP.

Trámite de solicitudes de investigación de oficio mediante Informe Técnico.

La Dirección de Investigaciones correspondiente evaluará el mérito de la solicitud de investigación elevada por la Dirección Técnica de Gestión.

De encontrarse mérito se dará apertura de la investigación mediante pliego de cargos al prestador, todo lo cual se comunicará a la Dirección Técnica.

De no encontrarse mérito, se enviará memorando interno informando las razones para ello, sin perjuicio de que la Dirección Técnica pueda preparar una nueva solicitud o complementar la presentada originalmente. (...)"

En este contexto, es de precisar que, iniciada la actuación administrativa del caso, deberá estarse -tanto el prestador como el usuario- a lo resuelto sobre el particular, de conformidad con el procedimiento que se debe acotar para el efecto. De ahí que a través del medio de consulta no sea procedente realizar pronunciamiento alguno frente a la actuación que se adelante, en aras de aplicar el debido proceso del cual gozan tanto el prestador como el usuario en las actuaciones que adelante esta Superintendencia a través de cualquiera de sus dependencias.

De esta forma, si frente a los hechos que se mencionan en la consulta y hacen parte de los anexos de la misma, en la actualidad se adelanta una actuación administrativa por parte de esta Superintendencia, no corresponde a esta Oficina realizar pronunciamiento alguno, considerando que: i) a través de la consulta no es procedente decidir aspectos de carácter particular y concreto y ii) deben respetarse las formas propias de cada procedimiento o actuación y las partes deberán estarse a lo resuelto en dicha actuación por parte de la dependencia competente para el efecto.

Así las cosas, teniendo en cuenta que este asunto es competencia de la Dirección Territorial Centro, se dará traslado de la consulta y sus anexos, así como de este concepto, para su conocimiento y fines pertinentes.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:

- Es de la esencia propia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar ante el prestador peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Recursos que solo proceden contra los actos de: i) negativa del contrato, ii) suspensión, iii) terminación, iv) corte y v) facturación que realice la empresa. En estos eventos, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden presentar el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, con el fin de que las decisiones del prestador sean revisadas, modificadas o revocadas por el mismo prestador o por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos previstos en los artículos 154 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

- En caso que un prestador no resuelva las peticiones, quejas y recursos presentados por los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, operará la figura del SAP, el cual suspende el trámite del recurso de apelación que pueda estar en curso.

- La Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020 facultaron a esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de las Direcciones Territoriales, para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio e imponer las sanciones a que haya lugar, conforme el procedimiento establecido en los artículos 47 y siguientes del CPACA - Ley 1437 de 2011.

- Una vez notificada la decisión adoptada por el prestador frente al recurso de reposición y en caso de ser confirmada la decisión inicial adoptada por esta, el expediente deberá ser trasladado para continuar el trámite en segunda instancia por parte de la Dirección Territorial correspondiente, quien se encargará de seguir el debido proceso y decidir el recurso interpuesto. Todo lo anterior, en consonancia con el régimen de servicios públicos domiciliarios, las normas de competencia al interior de la Superintendencia y el procedimiento legalmente establecido, como fue explicado en la parte considerativa del presente concepto.

- Si frente a los hechos que se mencionan en la consulta y hacen parte de los anexos de la misma, en la actualidad se adelanta una actuación administrativa por parte de esta Superintendencia, no corresponde a

esta Oficina realizar pronunciamiento alguno, considerando que: i) a través de la consulta no es procedente decidir aspectos de carácter particular y concreto y ii) deben respetarse las formas propias de cada procedimiento o actuación y las partes deberán estar a lo resuelto en dicha actuación por parte de la dependencia competente para el efecto. Para el efecto, se dará traslado a la Dirección Territorial Centro, conforme se indicó en las consideraciones del presente concepto.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ.

JEFE OFICINA ASESORA JURDICA

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20225293892072

TEMA: MARCO LEGAL APLICABLE A LOS DERECHOS DE PETICIÓN, QUEJAS Y RECURSOS PRESENTADOS POR LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtema: Núcleo esencial del derecho de petición- Silencio Administrativo Positivo- Recursos en materia de servicios públicos domiciliarios- Procedimiento administrativo sancionatorio.

2. *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.*

3. *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

4. *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

5. *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

6. *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”*

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.