



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 11 DE 2023

(enero 12)

#### Ref. Solicitud de concepto<sup>(1)</sup>

#### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>(2)</sup>, 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 2011<sup>(3)</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(4)</sup>.

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Zipaquirá, mediante auto del 9 de diciembre de 2022, ordenó:*

*(...) OFÍCIESE a la Superintendencia de Servicios Públicos para que informe, con destino a este expediente, de forma prioritaria, si atendiendo lo normado en artículos 152 y 153 de la Ley 142 de 1994, el numeral 2° del artículo 7° de la Ley 1437 de 2011, la Circular Externa No. 20211000000384 del 5 de octubre de 2021, de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, la Circular Externa No. 20221000000244 del 19 de mayo de*

2022, de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos y el Comunicado No.26 del 23 de mayo de 2022, de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, y cualquier otra norma que se encuentre vigente, las empresas de servicios públicos tienen el deber de tener una oficina donde se preste atención de forma presencial a los usuarios del servicio. De manera específica si dicha regulación le es aplicable a la empresa ENEL COLOMBIA S.A. ESP en el Municipio de Chocontá (Cundinamarca) (...).”

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>

Ley 1437 de 2011<sup>(6)</sup>

Resolución CREG 108 de 1997<sup>(7)</sup>

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>(8)</sup>

Memorando SSPD 20201300060613 del 15 de julio de 2020

## **CONSIDERACIONES**

Con el propósito de ilustrar el tema consultado y dar respuesta al requerimiento judicial, se procederá a emitir un concepto de carácter general que busca suministrar orientación e interpretación frente a la constitución de las oficinas de peticiones, quejas y reclamos por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, concepto que, valga indicar, no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia, ni tiene carácter obligatorio o vinculante, toda vez que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

Habiendo aclarado lo anterior, se debe iniciar trayendo a colación lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, el cual hace referencia a las oficinas de peticiones, quejas y recursos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de la siguiente manera:

**“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.”*

El contenido de la disposición transcrita nos indica que los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen la obligación de constituir una oficina a través de la cual puedan recibir las peticiones, quejas y/o recursos, verbales o escritos, que presenten los usuarios o suscriptores con ocasión de la prestación del servicio. Dicha obligación se reitera expresamente en el artículo 59 de la Resolución CREG 108 de 1997<sup>(9)</sup> para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, y en el artículo 2.3.2.2.4.1.101 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>(10)</sup> para el servicio público de aseo.

Adicionalmente, esta Oficina, mediante el concepto unificado SSPD-OJU-2010-15, indicó lo siguiente:

### **“5. OFICINA DE PETICIONES QUEJAS Y RECURSOS.**

De conformidad con el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos están obligadas a constituir una Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos, en la que se deberán recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos que presenten los usuarios.

No obstante lo anterior, las empresas de servicios públicos deben brindar facilidades a los usuarios a través de puntos satélites que permitan la recepción, trámite y resolución de quejas y peticiones en aquellos sitios donde no tengan oficinas. Debe señalarse, sin embargo, que las empresas de servicios públicos no están obligadas a constituir Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos en cada lugar geográfico del territorio colombiano donde presten el servicio. Lo anterior, por cuanto el derecho del usuario a reclamar ante las empresas de servicios y a que sus inquietudes se solucionen de manera oportuna y dentro de los términos de ley, no se concreta por el hecho de que las empresas tengan una oficina de recepción de quejas en cada lugar donde presten servicios; el propósito de la norma- se insiste- es que quien reclama obtenga una solución efectiva lo cual no se logra con la sola recepción de la petición, entre otras cosas porque no siempre quien recibe la solicitud dispone de la información necesaria para la toma de decisiones.

Ahora bien, para garantizar el ejercicio real de los derechos de los usuarios, se requiere que existan todos los mecanismos necesarios para hacer efectiva su protección.

En el caso de las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos, es fundamental (sic) que se preste atención personalizada y directa a cada uno de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y que la respuesta a sus solicitudes sea pronta, oportuna y cualificada. De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos deben llevar una relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que se dieron a las mismas.

Por otra parte, en orden a garantizar los derechos de los usuarios, las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos deben estar abiertas al público todos los días hábiles y las empresas fijarán en el contrato de condiciones uniformes todas las condiciones de funcionamiento de dichas oficinas. En cuanto a su organización, aunque el régimen de servicios públicos no determina la estructura organizacional de las Oficinas de PQR'S, ni su ubicación dentro de la organización de las empresas, debe tenerse en cuenta que, dada la importancia de la labor desarrollada por las Oficinas de PQR'S, esas Oficinas deben ser del más alto nivel en la empresa, y las personas que las dirijan, así como las encargadas de resolver las peticiones, quejas y recursos deben ser profesionales capacitados con el fin de brindar buena atención y respuestas oportunas y de fondo.

Dado que el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 25 y 26 del C.C.A. establecen que las peticiones pueden ser de carácter verbal, ello implica que la empresa debe contar con mecanismos que permitan al usuario hacer reclamos por esta vía y que permitan, igualmente, la atención de manera personalizada por funcionarios del prestador que estén lo suficientemente preparados para brindar una atención amable y real a los usuarios y en muchas ocasiones, cuando ello sea posible, recibir de manera inmediata una respuesta verbal a su petición.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la existencia e implementación de mecanismos adicionales como las líneas telefónicas gratuitas, el correo tradicional o electrónico, buzones de reclamación, encuestas de satisfacción del servicio, formatos de sugerencias para mejorar el servicio, no permiten a las empresas sustraerse de su obligación constitucional y legal de brindar atención personal y directa al usuario a través de las oficinas de PQR'S. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, es de considerar que en el sector de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, la implementación de las oficinas de peticiones, quejas y recursos es como tal una obligación y no una opción, en la medida que los prestadores deben garantizar a sus

usuarios y/o suscriptores la posibilidad de presentar peticiones, quejas o recursos a través de todos los medios señalados. De forma particular, por ejemplo, la presentación y atención de las peticiones verbales se garantizan de forma preponderante con la existencia de dichas oficinas. Así las cosas, a la luz de los apartes transcritos, el prestador debe contemplar las diferentes situaciones que puede tener el usuario y/o suscriptor al momento de presentar una PQR, con el fin de garantizar el ejercicio de derechos fundamentales (i.e. de petición), a través de los diferentes medios y canales.

Ahora, si bien en principio los prestadores no están obligados a constituir Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos en cada lugar geográfico del territorio colombiano donde presten el servicio, para garantizar el derecho fundamental de petición es pertinente tener en cuenta las circunstancias que se predicen de los usuarios atendidos por determinado prestador en un territorio particular pues, circunstancias de tipo socio-económico, geográfico, entre otras, pueden hacer que el acceso a ciertos canales (internet o aplicaciones móviles) sea limitado. Así mismo, es importante mencionar que los canales de atención son complementarios entre sí y no excluyentes, de tal manera que a través de ellos se garanticen derechos de rango constitucional como el debido proceso, contradicción, petición, entre otros.

En línea con lo anterior, el artículo 7º de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA) consagró los deberes de las autoridades así:

***“Artículo 7º Deberes de las Autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:***

- 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.*
- 2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.*
- 3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.*
- 4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5º de este Código.*
- 5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.*
- 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5º de este Código.*
- 7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.*
- 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.*
- 9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.*
- 10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.”* (Subrayas fuera del texto)

De esta forma, los prestadores de servicios públicos domiciliarios que se consideren autoridades a la luz de lo dispuesto en el CPACA<sup>(11)</sup>, deberán, no sólo constituir una oficina a través de la cual puedan recibir las peticiones, quejas o recursos en los términos ya indicados; sino también garantizar atención personal al

público, atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención y atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público, en los términos del artículo 7º previamente citado.

Para el caso de los prestadores de servicio público de aseo, esta Oficina, mediante memorando SSPD 20201300060613 del 15 de julio de 2020, indicó que en virtud de la importancia y trascendencia que revisten las oficinas de PQR y la relevancia del derecho fundamental de petición, estas deben ser garantizadas por el prestador en cada área de prestación del servicio. Además, las metodologías tarifarias reconocen -para cada área o municipio/distrito- los costos de atención al usuario, entre ellos, el de atención de PQRS para cada área y por cada usuario, por lo que los prestadores del servicio público domiciliario de aseo tienen la obligación de contar con oficinas de peticiones, quejas y recursos en cada área de prestación,

Por último, es de aclarar que, teniendo en cuenta la situación sanitaria generada por el COVID-19, esta Superintendencia expidió las Circulares Externa No. 2021100000384 del 5 de octubre de 2021<sup>42</sup> y Circular Externa No. 2022100000244 del 19 de mayo de 2022<sup>43</sup>, las cuales reiteran a los prestadores del servicio público domiciliarios la obligación contenida en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994 de dar apertura al público de las oficinas de peticiones, quejas y recursos todos los días hábiles establecidos por el prestador para éste propósito en el contrato de condiciones uniformes, so pena de la imposición de las sanciones a que haya lugar.

## CONCLUSIONES

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

· Conforme con lo dispuesto en los artículos 153 de la Ley 142 de 1994, 2.3.2.2.4.1.101. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, 59 de la Resolución CREG 108 de 1997 y 7º de la Ley 1437 de 2011, entre otras normas aplicables:

i) Todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben constituir una oficina de peticiones, quejas y reclamos, a través de las cuales deben recibir todas las PQRS que surjan de la prestación del servicio.

ii) Las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos que constituyan los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben garantizar atención personalizada y directa a cada uno de los usuarios de dichos servicios. De igual forma, estas oficinas deben estar abiertas al público todos los días hábiles, conforme a las condiciones de funcionamiento que definan los prestadores en sus contratos de condiciones uniformes.

iii) Los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en principio, no están obligados a constituir Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos en cada lugar geográfico del territorio colombiano donde presten el servicio; sin embargo, para garantizar el derecho fundamental de petición, se deberá tener cuenta la situación de los usuarios, tales como circunstancias de tipo socio-económico, geográfico, entre otras, que pueden hacer que el acceso a ciertos canales (internet o aplicaciones móviles) sea limitado.

iv) Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo tienen la obligación de contar con oficinas de peticiones, quejas y reclamos en cada área de prestación, toda vez que estas son objeto de remuneración en la metodología tarifaria.

· Por otro lado, es de indicar que esta Superintendencia, mediante las Circulares Externa No. 2021100000384 del 5 de octubre de 2021 y Circular Externa No. 2022100000244 del 19 de mayo de 2022, reiteró a los prestadores de servicios públicos domiciliarios la obligación de dar apertura al público de las oficinas de peticiones, quejas y recursos todos los días hábiles establecidos por el prestador en el contrato de condiciones uniformes, en aras de garantizar los derechos de los usuarios en medio de la situación sanitaria generada por el COVID-19.

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,

NOMBRE JEFE DE DEPENDENCIA

Cargo

<NOTAS PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20225295038232

TEMA: OFICINAS DE PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS

Subtemas: Canales de atención

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 establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".*
6. *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".*
7. *"Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones."*
8. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."*
9. *"ARTICULO 59. DE LA OFICINA DE PETICIONES Y RECURSOS. De acuerdo con lo previsto en el artículo 153 de la ley 142 de 1994, 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."*
10. *"ARTÍCULO 2.3.2.2.4.1.101. OFICINA DE PETICIONES, QUEJAS Y RECURSOS. Todas las personas prestadoras del servicio público de aseo deben disponer de una oficina para recibir, atender, tramitar y resolver todo tipo de peticiones, quejas y recursos que presenten los usuarios y/o suscriptores de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994.*  
*Estas oficinas llevarán un registro y harán un seguimiento detallado de cada una de las peticiones, quejas y recursos donde aparezca entre otros aspectos: motivo de la petición o queja, fecha en que se presentó, medio que utilizó el usuario y/o suscriptor, respuesta que se le dio y tiempo que utilizó la empresa para resolverla. La anterior información debe estar disponible en todo momento para consulta de los usuarios que lo soliciten y en particular de la autoridad competente."*
11. Al respecto, el artículo 2º del CPACA señala: "ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e

independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (...)

(Subrayado fuera de texto)

12. En particular, en la Circular Externa 2021100000384 de 2021 se indicó: “(...) En esta línea, observando los protocolos de bioseguridad y la fase de Aislamiento Selectivo, Distanciamiento Individual Responsable y Reactivación Económica Segura regulada por el Decreto número 1026 de 2021, es necesario, para garantizar los derechos de los usuarios, que los prestadores de servicios públicos domiciliarios abran al público las oficinas de peticiones, quejas y recursos (Artículo 153, Ley 142 de 1994) todos los días hábiles de acuerdo con lo previsto en el contrato de condiciones uniformes y levantar, a partir de la publicación de esta circular, las medidas de la circular externa número SSPD 2020100000084 del 16 de marzo de 2020. (...)”

(Subrayado fuera de texto)

13. En la Circular Externa No. 2022100000244 del 19 de mayo de 2022, se menciona: “(...) la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aras de garantizar los derechos de los usuarios, reitera a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, la obligación de dar apertura al público de las oficinas de peticiones, quejas y recursos, todos los días hábiles establecidos por el prestador para éste propósito en el contrato de condiciones uniformes. Esto, so pena de la imposición de las sanciones correspondientes a que haya lugar por el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes y de la legislación vigente. (...)

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