



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20191330488521

Fecha: 25/06/2019

GJ-F-001 V.3

Página 1 de 7

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2019-332**



**Ref. Su solicitud de Concepto<sup>1</sup>**

### **COMPETENCIA Y ALCANCE DEL CONCEPTO**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 11 del Decreto 990 de 2002<sup>2</sup>, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios, "...absolver las consultas jurídicas externas relativas a los servicios públicos domiciliarios".

En desarrollo de tal función, la respuesta se emite conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>, es decir, que la respuesta corresponde a una interpretación jurídica de la normativa que conforma el Régimen de los servicios públicos domiciliarios, y que realiza esta oficina como área encargada de absolver las consultas jurídicas externas, dentro del marco de competencia de la entidad y de manera general respecto del tema jurídico planteado, razón por la cual, los criterios contenidos en los conceptos, no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto en el párrafo 1º del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir, que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios, se sometan

<sup>1</sup> Radicado 20195290467572

TEMA: **DEFENSA DEL USUARIO EN SEDE DE LA PERSONA PRESTADORA. Uso de medios electrónicos.**

Subtema: Envío de avisos informativos.

<sup>2</sup> "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

<sup>3</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>4</sup> "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."

AWW

a aprobación previa suya, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así como en la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

## RESUMEN

Los avisos informativos de la realización de visitas tendientes a realizar la investigación de desviaciones significativas, así como de revisión por control de funcionamiento de medidores (retiro, revisión y calibración) y de reparación de acometidas de acueducto y alcantarillado, constituyen actos administrativos de trámite, pues no suponen la decisión de una situación de carácter particular y concreto, objeto de notificación.

Sin embargo, en relación con su expedición a través de medios electrónicos, consideramos que es necesario que el prestador cuente con la autorización por parte del usuario y/o suscriptor para hacer uso de tales medios.

## CONSULTA



A través del radicado de la referencia, se eleva la siguiente solicitud:

*“Por medio del presente se solicita concepto jurídico (sic), respecto a la posibilidad de emitir por medio electrónico (sic) y/o mensajes de texto certificado los avisos de información (sic) enviados a los usuarios, que versan sobre las actividades del servicio que se pretendan ejecutar, tales como: \* Aviso de Investigación (sic) previa en caso de detectarse una desviación (sic) significativa \* Aviso de revisión (sic) por control al funcionamiento de los equipos de medida (Retiro, revisión (sic) y resultado de la calibración (sic)) \* Aviso de previo de reparación (sic) de acometida de acueducto y alcantarillado del usuario. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo (sic) 57 de la ley 1437 de 2011 que establece: "ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO. Las autoridades (sic), en el ejercicio de sus funciones, podrán (sic) emitir válidamente (sic) actos administrativos por medios electrónicos (sic) siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley." Si bien las actividades enunciadas son actos de mero trámite (sic), agradeceríamos (sic) que nos confirmen si estos actos son susceptibles de la aplicación (sic) de este artículo (sic). Así (sic) mismo, requerimos aclaración (sic) si se requiere el consentimiento expreso del usuario para emitir los avisos de forma electrónica (sic) (Correo electrónico (sic) certificado y mensaje de texto certificado), ya que dichos avisos no son producto de una PQR presentada por el usuario que requiera el proceso de notificación (sic) establecido en los artículos (sic) 66 al 69 de la ley 1437 de 2011*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

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

Ley 1564 de 2012<sup>7</sup>

Concepto Unificado No. 31 de 2016

<sup>5</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

<sup>6</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Concepto SSPD-OJ-2014-189

## CONSIDERACIONES

A través del Concepto Unificado No. 31 de 2016, esta Oficina señaló el criterio unificado en relación con el principio de publicidad de los actos administrativos, especialmente en lo relativo al proceso de notificación, trámite en el cual, se reconoce la posibilidad que tienen los prestadores de hacer uso de los canales y/o medios electrónicos para notificar sus decisiones, en los siguientes términos:

### ***“3.4 Notificación Electrónica como modalidad de la Notificación Personal***

*En nuestro criterio, en materia de notificaciones en sede administrativa, la notificación por medio electrónico prevista en el artículo 67 ibídem, constituye la mayor novedad incorporada en materia de procedimiento administrativo.*

*Aunque las disposiciones relacionadas con el uso de medios electrónicos en un principio fueron ideadas para estimular el uso de los mensajes de datos y del correo electrónico para el comercio, permitiendo expandir así las relaciones comerciales internacionales–, la Corte Constitucional ha señalado que su comprensión debe ser sistemática con el conjunto de normas que integran nuestro ordenamiento jurídico, en los siguientes términos:*

*“...ha de entenderse que la ley 527 de 1999 no se restringe a las operaciones comerciales sino que hace referencia en forma genérica al acceso y uso de los mensajes de datos, lo que obliga a una comprensión sistemática de sus disposiciones con el conjunto de normas que se refieren a este tema dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en particular con las disposiciones que como el artículo 95 de la Ley Estatutaria de administración de Justicia se han ocupado de esta materia. Dicha disposición señaló en efecto que los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones y que los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales. Es decir que bajo el presupuesto del cumplimiento de los requisitos aludidos un mensaje de datos goza de validez y eficacia”.*

*De esta manera si bien los mensajes de datos han venido siendo incorporados como una práctica cada vez más habitual en el desarrollo de las relaciones entre la administración y los administrados, lo cierto es que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 no quedan dudas respecto a su empleo, pues de forma expresa contempla un capítulo referido a la “UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, y en el que explícitamente dispone lo siguiente:*

***“ARTÍCULO 53. PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.*** Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

*En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen”.*

*Siendo entonces un aspecto que no contemplaba el anterior código en razón al contexto de la época en el que fue expedido, el uso de los medios electrónicos en la actuación administrativa se erige como la materialización de los principios y prerrogativas administrativas previstas en el artículo 3 del código, en especial, los de eficacia, economía y celeridad.”*

De cara a lo anterior, aun cuando la posición jurídica está directamente relacionada con el uso de medios electrónicos a efectos de la notificación personal de actos de carácter particular y concreto y, en el contexto de la consulta elevada se trata de la emisión electrónica y/o mensajes de texto de los avisos de investigación previa de desviaciones significativas, de revisión por control de funcionamiento de medidores (retiro, revisión y calibración), de reparación de acometidas de acueducto y alcantarillado, que, en criterio del consultante corresponden a actos de trámite, consideramos pertinente efectuar las siguientes precisiones:

- En efecto, tal como se colige de la consulta, tales actos no constituyen decisiones u actos administrativos que resuelvan una situación de carácter particular y concreto que deban ser objeto de las modalidades propias de la notificación, conforme lo prevé el artículo 66 de la Ley 1437 de 2011.
- Desde una perspectiva de carácter residual, los avisos de investigación previa de desviaciones significativas, de revisión por control de funcionamiento de medidores (retiro, revisión y calibración) y de reparación de acometidas de acueducto y alcantarillado, resultarían ser actos de trámite o meramente informativos y, en consecuencia, sujetos a comunicación.
- No obstante, ni la Ley 142 de 1994, ni la reglamentación y/o regulación emitidas tanto por el Gobierno Nacional como por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, determinan la forma como deben ser enviados los avisos, a efectos de realizar las visitas de los determinados procedimientos tendientes a verificar el estado de la prestación del servicio; de suerte que resulta válido acudir a figuras como “citaciones”, -como se verá más adelante-, con el fin de confrontar en casos de notificación y/o comunicación, la eficacia de la información.
- El artículo 53 de la Ley 1437 de 2011, reconoce que “Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos”, y “Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.”, de lo que se desprende que estos avisos, al ser un trámite administrativo, podrán adelantarse a través de medios electrónicos. Sin embargo, la entidad que funge como autoridad administrativa, debe garantizar la igualdad de acceso a ella y para tal fin debe contar con las herramientas que permitan un acceso gratuito o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.
- Desde esa óptica, resulta oportuno resaltar que, en materia de servicios públicos domiciliarios, correspondería determinar a las personas prestadoras, si todos los

usuarios y/o suscriptores cuentan con la accesibilidad a los medios electrónicos, con el fin de garantizar la igualdad de acceso a la administración; de modo que debe tenerse en cuenta que la cobertura en materia de redes tecnológicas no es la misma en grandes ciudades que en lugares remotos y apartados en donde se prestan los servicios.

- Así, el desarrollo sectorizado de las tecnologías informáticas puede no permitir garantizar a todas las personas o administrados, la igualdad de acceso a la administración, en la medida que las actuaciones a través de medios electrónicos exigen la utilización de mecanismos técnicos como servidores de base de datos, servidores de correo electrónico o canales informáticos internos o externos, cuya eficacia depende de la funcionalidad de tales mecanismos entre el remitente y el destinatario y las condiciones sociales, culturales, y económicas de la relación “administración-administrado”, no todas las veces son iguales.
- Conforme con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>, adicional a las citaciones físicas o virtuales para que el interesado comparezca a la diligencia de notificación personal, pueden existir otros medios, como la llamada telefónica o el mensaje de texto; no obstante, el uso de tal medio torna discutible el presupuesto de “eficacia”, principio administrativo según el cual *“las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”*, según el numeral 11 del artículo 3 ibídem.
- En efecto, si bien constituye un medio más ágil que los demás, y puede cumplir con la finalidad de comunicar al interesado, la efectividad del derecho material se puede ver mermada, en la medida que, como se indicó en Concepto SSPD-OJ-2014-189, *“... el actual CPACA, privilegia de manera general, la correspondencia física como medio de interlocución entre el peticionario o interesado y las autoridades (...), porque el documento escrito permite corroborar en mayor medida circunstancias de tiempo, modo y lugar, como la fecha de envío y recibido de la citación, su contenido, la persona a la que va dirigido, etc., aspectos que resultan de difícil determinación a través del registro de una llamada o, incluso un mensaje de texto.*
- Ahora, conforme con lo dispuesto por el artículo 176 de la Ley 1564 de 2012<sup>9</sup> *“Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada*

---

<sup>8</sup> *“ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

(...). (resaltado fuera de texto).

<sup>9</sup>Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

*prueba*”, y en ese orden de ideas, podrán usarse cuantos medios tecnológicos puedan acreditarse con los probatorios admitidos por el Código General del Proceso.

- En dicho contexto, si bien un correo electrónico o un mensaje de datos pueden ser considerados como un medio eficaz para comunicar o informar al interesado la necesidad de llevar a cabo determinadas visitas de rutina por parte del prestador, en la medida que cumpla con su finalidad, es indispensable que el medio a través del cual se realice pueda ser acreditado y, en todo caso, autorizado por el titular del derecho que puede resultar afectado.
- Al amparo de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 1437 de 2011, *“Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. Sí así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente.”* (resaltado fuera de texto).
- Nótese que si bien, en el caso planteado quien asume la iniciativa de actuar no es la persona titular del derecho sino la persona prestadora, supuesto distinto al previsto en la disposición, es indispensable contar con la voluntad del interesado para tramitar las actuaciones, indistintamente de si involucran o no la resolución de un caso particular y concreto o, por el contrario, suponen simplemente un acto de trámite; pues, al fin y al cabo, uno y otro constituyen actos administrativos que deben hacer parte de una actuación comprendida en un expediente, sea o no virtual.
- En ese sentido, como el artículo 54 de la Ley 1437 de 2011, hace relación a las comunicaciones por distintos medios, las cuales deben estar sujetas a solicitud del interesado, resulta apenas consecuente que, si un prestador pretende enviar avisos de carácter informativo a un usuario y/o suscriptor de los servicios públicos domiciliarios vía correo electrónico o mensaje de texto o datos, cuente con la respectiva solicitud del mismo o autorización del medio a través del cual desea ser informado, trámite que puede estar establecido en el contrato de condiciones uniformes.

Hechas las anteriores precisiones, esta Oficina coincide en que los avisos informativos de la realización de actividades como la investigación de desviaciones significativas, así como de revisión por control de funcionamiento de medidores (retiro, revisión y calibración) y de reparación de acometidas de acueducto y alcantarillado, constituyen actos administrativos de trámite, pues no suponen la decisión de una situación de carácter particular y concreto, objeto de notificación<sup>10</sup>.

En ese contexto podría resultar aplicable el artículo 57 de la Ley 1437 de 2011, relacionado con el *“acto administrativo electrónico”*, atendiendo la salvedad sobre la naturaleza o clase de acto administrativo y siempre que cumpla con las condiciones para ser considerado como electrónico.

---

<sup>10</sup> En el sector de energía y gas, el aviso de revisión periódica es objeto de notificación.

Ahora, en lo que tiene que ver con la necesidad o no de autorización por parte del usuario y/o suscriptor para emitir tales avisos a través de un correo electrónico o un mensaje de texto, consideramos que, pese a que la norma no contempla el supuesto de hecho conforme con el cual es la administración la que solicita actuar ante el interesado, a efectos de garantizar la igualdad de acceso a la administración, se debe contar con la respectiva solicitud del mismo o autorización del medio a través del cual desea ser informado, como ya se indicó.

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 <http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/index>, donde encontrará la normatividad, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente

  
**ANA KARINA MENDEZ FERNANDEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica



Proyectó: Paula Angélica Rodríguez Poveda – Abogada Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Olga Emilia De La Hoz Valle – Coordinadora Grupo de Conceptos