

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 25

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-130

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², 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

¹ Radicado

TEMA: SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

Subtemas: Suspensión del Recurso de Apelación por configuración del SAP

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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 contiene una serie de preguntas relativas a los recursos en sede de empresa y a la figura del silencio administrativo positivo. En ese sentido, las preguntas formuladas serán transcritas y resueltas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011⁶

Decreto 1369 de 2020⁷

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-016

Concepto SSPD-OJ-2025-172

Concepto SSPD-OJ-2025-076

Concepto DAFP 100921 de 202

Sentencia C-980 de 2010

Sentencia C-742 de 1999

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) Defensa del usuario en sede del prestador, (ii) Silencio Administrativo Positivo – SAP, (iii) suspensión del trámite de Recurso de apelación – RAP por la configuración del Silencio Administrativo Positivo – SAP, (iv) del trámite de notificación de los recursos en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios, (v)

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 el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios."

Circular SSPD 005-2005, (vi) estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y (vii) revocatoria directa.

(i) Defensa del usuario en sede del prestador

En materia de servicios públicos domiciliarios, (i) el suscriptor, persona natural o jurídica, con la que el prestador ha celebrado el contrato de servicios públicos, así como (ii) el usuario, persona que se beneficia con la prestación del servicio público domiciliario, tal como lo indican las definiciones de los numerales 14.31 y 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, cuentan con el derecho a solicitar y obtener información oportuna de los prestadores respecto de las actividades y la operación involucrada en la prestación de estos, tal y como lo dispone el numeral 9.4 del artículo 9o ibídem:

***“Artículo 9o Derecho de los usuarios.** <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:*

(...)

9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”

Ahora, es preciso manifestar que, en el Título VIII, Capítulo VII de la citada Ley, se encuentran previstos los mecanismos de “*defensa de los usuarios en sede de la empresa*”, es decir, las herramientas con que cuentan para controvertir las decisiones empresariales con las que no estén de acuerdo.

En este sentido, y en consonancia con lo dispuesto en el mencionado artículo 9 de la Ley 142 de 1994, el artículo 152 de la misma ley reconoce como de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho de los usuarios a presentar las peticiones, quejas y recursos ante el prestador del servicio de que se trate, al señalar:

***“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.” (Subraya fuera de texto)

Por su parte, el artículo 153 ibídem dispone que *“Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición”,* es decir, atendiendo lo previsto en la Ley 1755 de 2015, que introdujo lo pertinente al derecho de petición en la Ley 1437 de 2011, así como el procedimiento general allí establecido, aplicable a todas las actuaciones administrativas que no cuenten con disposiciones especiales.

A su vez, el artículo 154 ibídem señala cuales son las decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos, y que son susceptibles de los recursos de ley, de la siguiente manera:

“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 y negrita fuera de texto)

De conformidad con lo señalado, los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a presentar las reclamaciones que consideren, en contra de las decisiones empresariales que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, y si la respuesta no les satisface, pueden interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación.

Es importante resaltar que, las decisiones que de forma expresa fueron señaladas por el legislador como susceptibles de recurso son los actos de: (i) negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio, tal como se desprende del contenido del artículo 154 previamente citado.

Así las cosas, corresponde al prestador del servicio atender la reclamación inicial y el recurso de reposición, a través de la expedición de los actos pertinentes, en los que se deberá consignar las razones que motivan la decisión adoptada, y solamente surtida esta etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.

(ii) Silencio Administrativo Positivo - SAP

Adicional a lo anterior, es de indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 (artículo subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995), la principal consecuencia jurídica de que un prestador no atienda las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su presentación, es la presunción de que estas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante, lo anterior, al configurarse el silencio administrativo positivo previsto en la norma. Así el artículo establece:

ARTÍCULO 158. DEL TÉRMINO PARA RESPONDER EL RECURSO. *(subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995). 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 petionario 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.

PARÁGRAFO. *Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario.* (Subrayas fuera del texto)

Frente a esta figura, es necesario hacer mención a lo dicho por esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-016 en el que se indicó:

“(...) 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 aun cuando se trate de peticiones, quejas o recursos relativos 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.

En las sentencias citadas, a partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental; sobre este particular, en la sentencia T- 1160A de 2001 se señaló lo siguiente:

“En un fallo reciente, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta

un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente”.

En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más, así:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”.

k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

En esta oportunidad resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.

Por esa razón ha dicho esta Corte que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar” (...).” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, se entiende que el Silencio Administrativo Positivo opera frente a peticiones o recursos que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, tales como la negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura, por lo que no puede recaer sobre peticiones jurídicamente improcedentes o imposibles de cumplir.

De acuerdo con el concepto citado, el Silencio Administrativo Positivo se presenta en las siguientes situaciones: (i) por falta de respuesta o respuesta tardía: entendiendo que el prestador tiene quince (15) hábiles para contestar, pasado este término, tendrá cinco (5) días para notificar la respuesta, de conformidad con las normas de notificación establecidas en el CPACA (Arts. 68 y ss.), si dentro de ese término no se da respuesta, se entenderá que opera dicha figura y (ii) por ausencia de respuesta adecuada: en el caso que se dé una respuesta incompleta, con evasivas y que no responda de fondo la petición del usuario, así esta sea dada dentro del término establecido, también se entenderá que se presenta el silencio administrativo positivo, siempre y cuando sean peticiones procedentes.

(iii) Suspensión del trámite de Recurso de apelación – RAP por la configuración del Silencio Administrativo Positivo – SAP

Frente a este tema, esta Oficina, en Concepto SSPD-OJ-2025-172 señaló:

“(…) es importante señalar que, si en el trámite de un recurso de apelación, esta Superintendencia evidencia la posible configuración del silencio administrativo positivo – SAP respecto del trámite de la reclamación en sede de la prestadora, deberá suspender el trámite del recurso de apelación mediante auto de trámite y remitir el expediente al área competente, a fin de adelantar la actuación correspondiente frente al SAP.

Al respecto, resulta valioso traer a colación lo indicado por esta Oficina Asesora Jurídica en Concepto Unificado No. SSPD-OJ-2010-16, el cual señala:

“(…) 3.3. LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO HACE INEFICAZ CUALQUIER DECISIÓN POSTERIOR DEL PRESTADOR SOBRE LOS MISMOS HECHOS QUE LO ORIGINARON Y SUSPENDE EL TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Una vez configurado el silencio administrativo positivo, el prestador pierde competencia para pronunciarse sobre la petición, queja o recurso del suscriptor o usuario.

Al respecto, esta Superintendencia acoge el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado que se encuentra vertido en la Sentencia de febrero 5 de 1998, Sección Tercera, Expediente No. 98 AC-5436, según la cual: “Las actuaciones posteriores a la producción del acto presunto, tales como la respuesta, la interposición de recursos, resolución de los mismos, etc. son inocuas y, por tanto, no surten ningún efecto.”

De igual forma, en los casos en que se tramite el recurso de apelación ante la Superintendencia y al mismo tiempo se atienda una queja de un usuario por la supuesta ocurrencia del silencio administrativo positivo sobre los mismos hechos, se suspenderá el trámite del recurso de apelación mientras se resuelve si hubo o no silencio y si hay lugar a sancionar.

De igual forma, en el evento en que se esté tramitando el recurso de apelación ante la Superintendencia y ésta encuentre que en dicho escrito se invoca por el apelante la existencia del Silencio Administrativo Positivo, o esta Entidad encuentre de oficio que frente a la decisión inicial de la empresa o del recurso de reposición presuntamente se configuró el silencio administrativo positivo, el funcionario competente deberá suspender el trámite del recurso de apelación iniciado por el usuario e iniciar la investigación por Silencio Administrativo Positivo.

Si de la investigación por silencio administrativo se establece que se configuró el acto ficto positivo, el funcionario competente se inhibirá para conocer del recurso de apelación. En caso contrario, esto es, si se concluye que no se configuró el silencio administrativo positivo, el recurso de apelación pasará a fallarse de fondo.

Así mismo, en los eventos en que el usuario solicite al prestador que reconozca los efectos del acto administrativo positivo y éste le niega el reconocimiento y le conceda los recursos de reposición y de apelación respecto de dicho silencio, la Superintendencia se abstendrá de tramitar el recurso de apelación y en su lugar iniciará la investigación por silencio administrativo positivo.”

En este sentido y atendiendo lo señalado por el Consejo de Estado, esta Superintendencia ha previsto la suspensión del trámite para resolver los recursos de apelación interpuestos, cuando se encuentran en presencia de una posible configuración de un silencio administrativo positivo, toda vez que, cualquier decisión posterior que se tome frente a los mismos hechos que dieron origen al acto ficto positivo, hace inocuo el acto administrativo que se haya emitido, razón por la cual es necesario suspender cualquier trámite.

En ese evento, el término con el que cuenta la Superintendencia para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio por silencio administrativo positivo será el mismo contemplado para la caducidad de la facultad sancionatoria, el cual es de tres (3) años, contados a partir de la configuración del acto ficto, conforme con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. (...).”

Así las cosas, esta Superintendencia ha acogido la posición del Consejo de Estado, en el sentido de establecer que, si se configura el silencio administrativo positivo, el prestador pierde competencia para pronunciarse sobre la petición, queja o recurso del suscriptor o usuario, por tanto, cualquier actuación posterior al acto presunto es inocua y no produce efecto alguno.

De igual forma, se debe indicar que, el término con el que cuenta la Superintendencia para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio por silencio administrativo positivo será el mismo contemplado para la caducidad de la facultad sancionatoria, el cual es de tres (3) años, contados a partir de la configuración del acto ficto, conforme con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011

Al respecto, en Concepto SSPD-OJ-2025-076, esta Oficina indicó:

“(...) Así las cosas, las funciones traídas a colación, son ejercidas al interior de esta Superintendencia, por el Superintendente Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio. Esto conlleva, por una parte, el trámite de un procedimiento administrativo sancionatorio, y por otra, el adelantamiento de una actuación administrativa tendiente a reconocer o no los efectos favorables del acto presunto positivo. El procedimiento aplicable, en una y otra actuación es el siguiente:

En lo relativo al procedimiento administrativo sancionatorio que adelanta esta Superintendencia, es importante señalar que la Ley 142 de 1994 no contempla un procedimiento especial aplicable para esta. Por lo tanto, en cumplimiento del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA), el procedimiento utilizado para desarrollar la facultad sancionatoria es el establecido en el artículo 47 y siguientes del CPACA.

Se debe tener en cuenta que el procedimiento administrativo sancionatorio es reglado, sus etapas procesales y términos son perentorios y de obligatorio cumplimiento para esta Superintendencia, quien cuenta con un término de tres (3) años para ejercer su facultad sancionatoria. Dicho plazo deberá entenderse como el plazo máximo para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio, sin desconocer que cada actuación administrativa podrá desarrollarse en plazos diferentes, atendiendo las particularidades de cada una, lo anterior sin exceder el término de caducidad aludido, es decir, los tres (3) años.

Por su parte, el procedimiento administrativo común es el establecido en el artículo 34 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, dicho procedimiento deberá culminar con la adopción de las medidas necesarias para que los prestadores del servicio público domiciliario reconozcan los respectivos efectos del acto administrativo ficto, producto del silencio administrativo positivo.

Finalmente, es preciso informar que la solicitud por silencio administrativo deberá identificar la empresa ante la cual se presentó la petición, la fecha de su presentación y aportar la respectiva constancia de radicación, así como los demás documentos que den cuenta de la presentación de la petición ante el prestador.

*La petición puede ser presentada ante esta Superintendencia al correo sspd@superservicios.gov.co o a través de la plataforma virtual “**Te Resuelvo - SUPERSERVICIOS**”, al cual puede acceder mediante el siguiente enlace: <https://teresuelvo.superservicios.gov.co/> (...)”*

(iv) Del trámite de notificación de los recursos en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios

Las facultades de autoridad que se concede a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en el marco de las reclamaciones y actuaciones que se generan en la prestación de estos servicios, conlleva a la expedición de actos administrativos producto de la actuación administrativa adelantada, la cual inicia con la petición o reclamo presentado por el usuario en los términos del artículo 152 ibídem.

Por lo tanto, si bien es de aplicación preferente la Ley 142 de 1994, en lo no previsto en esta se aplicará las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) – Ley 1437 de 2011 dado que así se desprende del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, según el cual, las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición, aspecto que es contemplado de igual forma en el artículo 2 del CPACA, al establecer:

“ARTÍCULO 2. 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.

(...)

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” (subraya fuera de texto)

Particularmente, la Ley 142 de 1994 no consagró disposición respecto del proceso de notificación en las actuaciones adelantadas por los prestadores; sin embargo, el artículo 159 de dicha Ley establece que este procedimiento debe adelantarse siguiendo las previsiones del Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) – Ley 1437 de 2011. en los siguientes términos:

“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. (...)*”

Conforme lo señala el citado artículo 2 del CPACA, al estar todos los organismos y entidades del sector público de cada una de las ramas del poder público, así como los particulares con funciones administrativas, sometidos a la primera parte de dicho Código, todas aquellas decisiones, para el caso particular de los servicios públicos domiciliarios, adoptadas por parte de los prestadores de dichos servicios sobre las peticiones y recursos de los usuarios, y dentro de las actuaciones administrativas que adelantan, son actos administrativos de carácter particular y concreto que crean, modifican, extinguen o afectan una situación jurídica individual, razón por la que deben ser notificados de conformidad con el artículo 66 ibídem, el cual impone el deber de notificar los actos administrativos en los términos establecidos en los artículos 67 y siguientes. La norma señala:

“ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.*

ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. *Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

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.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.” (subrayas fuera de texto)

Conforme a las normas transcritas, las decisiones que ponen término a una actuación administrativa podrán notificarse a través de tres formas, atendiendo las condiciones y particularidades exigidas para cada una en el CPACA así: (i) de forma prevalente, a través de notificación personal, (ii) por autorización del interesado, notificación a través de correo electrónico y (iii) cuando no se pueda realizar la notificación personal o no sea posible obtener información del interesado, será procedente la notificación a través de aviso.

En cuanto a la notificación personal de manera presencial, se debe tener en cuenta que, previo a la notificación personal al interesado, se enviará una citación dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto, ya sea a la dirección, número de fax o correo electrónico que se encuentren en el expediente o en registro mercantil, con el fin de que este comparezca a la diligencia de notificación personal.

Cuando no se pueda realizar la notificación personal al cabo de los 5 días del envío de la citación, procede la notificación por aviso el cual debe ser remitido a la dirección, número de fax o correo electrónico que figuren en el expediente o en el registro mercantil. Así mismo, para que sea considerada válida dicha notificación por aviso, se deberán tener en cuenta los siguientes requisitos:

El documento que contenga la notificación sea enviado a la dirección física, al número de fax, o al correo electrónico del interesado que figure en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil.

- Esta debe realizarse acompañando el documento de notificación con una copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo que se notifica.
- En el documento de notificación se debe indicar la fecha y la hora del acto que se notifica, así como la autoridad que lo expidió.
- Se deben señalar los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos respectivos.
- El documento debe contener la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en la dirección de destino.
- De no cumplirse con uno o alguno de los requisitos mencionados, la notificación se invalidará.

Ahora, cuando no se conoce información sobre el destinatario, ese aviso y la copia del acto administrativo que se pretende notificar, deben ser publicados en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad, por el término de cinco (5) días. Una vez finalizado el día siguiente al retiro del aviso, se considera surtida la notificación.

En cuanto a la notificación personal por medio electrónico, es procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021 el cual señala:

“ARTÍCULO 56. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, **siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.**

Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título, a menos que el uso de medios electrónicos sea obligatorio en los términos del inciso tercero del artículo 53A del presente título.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad. Los interesados podrán acceder a las notificaciones en el portal único del Estado, que funcionará como un portal de acceso.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración.” (resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha fijado una línea jurisprudencial uniforme, destacándose lo expuesto en la Sentencia C-980 de 2010, en la cual se precisó:

“NOTIFICACIÓN POR CORREO-Precisiones en torno a su alcance y efectividad

Sobre la base de admitir que la notificación por correo es constitucionalmente admisible, la jurisprudencia constitucional ha hecho algunas precisiones en torno a su alcance y efectividad, destacando al respecto que la misma se entiende surtida solo cuando el acto administrativo objeto de comunicación ha sido efectivamente recibido por el destinatario, y no antes. En ese sentido, la eficacia y validez de esta forma de notificación depende de que el administrado haya conocido materialmente el acto que se le pretende comunicar, teniendo oportunidad cierta para controvertirlo e impugnarlo. La notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene.

En virtud de esa interpretación, la sola remisión del correo no da por surtida la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo. (...)” (subraya fuera de texto)

En este contexto, la notificación personal por medio electrónico procede siempre y cuando el administrado haya aceptado este medio de notificación, la cual se practicará a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad. A su vez, queda surtida a partir

de la fecha y hora en que el administrado accede a la misma, y este deberá ser certificado por la administración.

En este sentido, se puede resaltar que las decisiones que ponen término a una actuación administrativa como lo son las respuestas a peticiones, quejas o recursos relacionados con el contrato de servicios públicos domiciliarios, deben dar cumplimiento a las reglas concretas respecto del trámite de notificaciones previstas por el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA.

(v) Circular SSPD 005-2005

En relación con las circulares que emiten las entidades públicas, es importante señalar que el Departamento Administrativo de la Función Pública en Concepto 100921 de 2021, definió las circulares así:

“(...) La Circular es una comunicación emitida por una autoridad superior a una inferior sobre un tema y con un propósito específico. Este documento es empleado para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, sin tener las características de reglamento. Las circulares deben expresar el criterio jurídico o interpretación que un órgano administrativo formula en textos un tanto complejos sobre la legislación que aplica.”

De acuerdo a lo anteriormente transcrito se puede establecer que las circulares son documentos emitidos por las entidades públicas para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, en donde se expresa un criterio jurídico o interpretación. (...)” (subrayas fuera del texto)

Así las cosas, la circular SSPD 005-2025 se encuentra dirigida a la dirección general territorial y direcciones territoriales, de parte del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios y busca dar a conocer el criterio jurídico unificado sobre el silencio administrativo positivo que tiene la SSPD a dichos funcionarios, entendiendo que, para la fecha de la circular, y del concepto unificado citado en el presente, no se encontraba vigente el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Sin embargo, se aclara que, la posición de la Entidad actualmente respecto al procedimiento para aplicar el Silencio Administrativo Positivo por las dependencias respectivas, se encuentra conforme a la normatividad vigente en relación con las normas sobre notificaciones reguladas en el CPACA y que, si se hace una comparación con dicha circular, sigue siendo el mismo.

(vi) Estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

En cuanto a la estructura de la SSPD, para la época de la circular SSPD 005-2025 se encontraba regulada por el Decreto 990 de 2002 que en su artículo 6 la definía así:

“ARTÍCULO 6 - Estructura. *La estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la siguiente:*

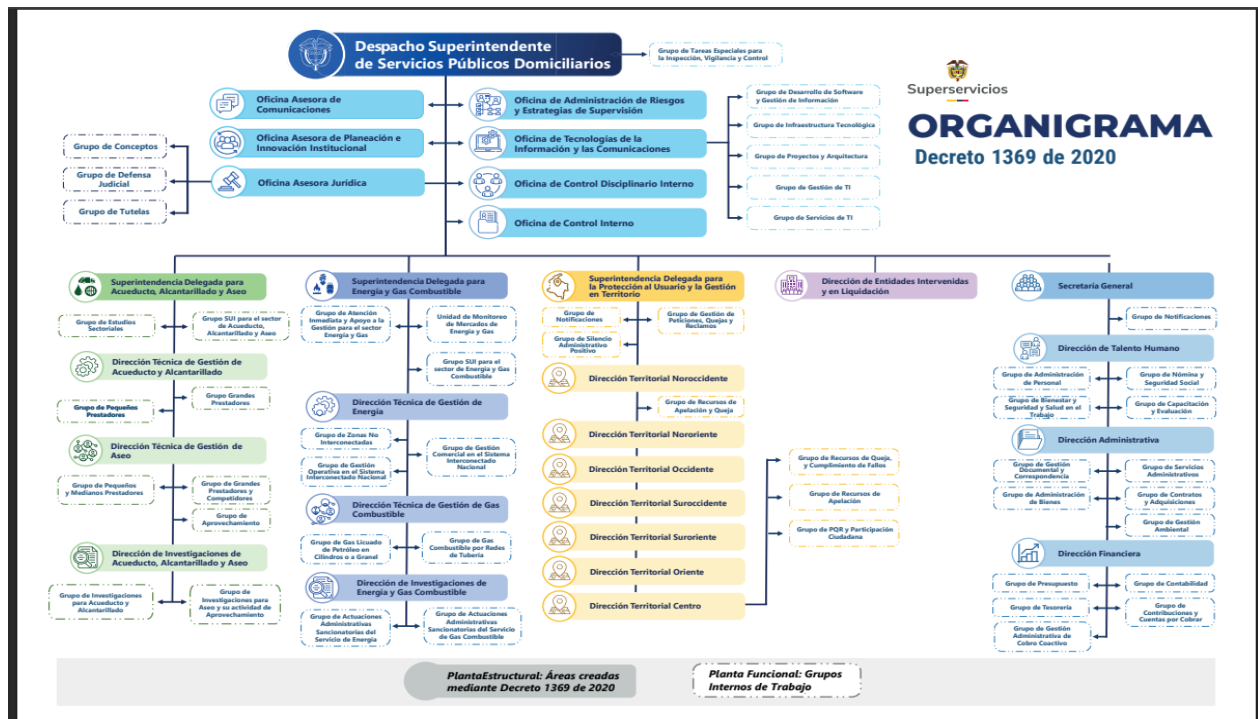
1. Despacho del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios
 - 1.1. Oficina de informática
 - 1.2. Oficina de control interno
 - 1.3. Oficina de control disciplinario interno
 - 1.4. Oficina asesora de jurídica
 - 1.5. Oficina asesora de planeación
2. Despacho del superintendente delegado para acueducto, alcantarillado y aseo
 - 2.1. Dirección técnica de gestión de acueducto y alcantarillado
 - 2.2. Dirección técnica de gestión de aseo
 - 2.3. Dirección de investigaciones de acueducto, alcantarillado y aseo
3. Despacho del superintendente delegado para energía y gas combustible
 - 3.1. Dirección técnica de gestión de energía
 - 3.2. Dirección técnica de gestión de gas combustible
 - 3.3. Dirección de investigaciones de energía y gas combustible
4. Despacho del superintendente delegado para telecomunicaciones
 - 4.1. Dirección técnica de gestión de telecomunicaciones
 - 4.2. Dirección de investigaciones de telecomunicaciones
5. Dirección de entidades intervenidas y en liquidación
6. Dirección general territorial
 - 6.1. Dirección territorial norte
 - 6.2. Dirección territorial occidente
 - 6.3. Dirección territorial sur occidente
 - 6.4. Dirección territorial oriente
 - 6.5. Dirección territorial centro
7. Secretaría general
 - 7.1. Dirección administrativa
 - 7.2. Dirección financiera
8. Órganos de asesoría y coordinación
 - 8.1. Comité de seguridad GLP
 - 8.2. Comité de coordinación del sistema de control interno
 - 8.3. Comisión de personal.” (Subrayas fuera del texto)

Entendiendo con esto que la Dirección General Territorial era el superior jerárquico de las direcciones territoriales y es esta dirección y sus territoriales a quien iba dirigida la circular en estudio.

Actualmente, la estructura de la Entidad se encuentra definida por el Decreto 1369 de 2020 y en su artículo 7 define la misma, así:

“ARTÍCULO 7. ESTRUCTURA. La estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la siguiente:

1. Despacho del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios
 - 1.1. Oficina Asesora de Comunicaciones
 - 1.2. Oficina Asesora de Planeación e Innovación Institucional
 - 1.3. Oficina Asesora Jurídica
 - 1.4. Oficina de Administración de Riesgos y Estrategias de Supervisión
 - 1.5. Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
 - 1.6. Oficina de Control Disciplinario Interno
 - 1.7. Oficina de Control Interno
2. Despacho del Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
 - 2.1. Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado
 - 2.2. Dirección Técnica de Gestión de Aseo
 - 2.3. Dirección de Investigaciones de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
3. Despacho del Superintendente Delegado para Energía y Gas Combustible
 - 3.1. Dirección Técnica de Gestión de Energía
 - 3.2. Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible
 - 3.3. Dirección de Investigaciones de Energía y Gas Combustible
4. Despacho del Superintendente Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio
 - 4.1. Direcciones Territoriales
5. Dirección de Entidades Intervenidas y en Liquidación
6. Secretaría General
 - 6.1. Dirección de Talento Humano
 - 6.2. Dirección Administrativa
 - 6.3. Dirección Financiera
7. Órganos de Asesoría y Coordinación
 - 7.1. Comité Institucional de Gestión y Desempeño
 - 7.2. Comité de Seguridad de Gas Licuado Petróleo - GLP
 - 7.3. Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno
 - 7.4. Comisión de Personal” (Subrayas fuera del texto)



De acuerdo con lo anterior, en la actualidad el superior jerárquico de las entidades territoriales es la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio y sería frente a esta dependencia y sus subordinadas a quien les aplicaría la circular, sin embargo, se aclara que la circular en estudio es una circular de hace 21 años por lo que el procedimiento que se aplica en la actualidad debe estar acorde con la normatividad vigente y no con lo establecido en dicha circular, pese a esto, el procedimiento sigue el mismo con la diferencia que se citan normas del Código Contencioso Administrativo y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(vii) Revocatoria directa

Frente a la revocatoria directa, el CPACA en sus artículos 93 y 97 indica:

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo,

bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.” (Subrayas fuera del texto)”*

Tal como lo dice el artículo 93 del CPACA el acto administrativo **podrá ser revocado de oficio** en los 3 casos establecidos en este, que son: (i) si es opuesto a la Constitución Política o a la Ley, (ii) cuando no se encuentren conformes con el interés público o social o atenten contra este, o (iii) cuando se cause un agravio injustificado a una persona.

En concordancia con lo anterior, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad C-742 de 1999 ha manifestado:

“(...) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona (...)”. (Subrayas fuera de texto).

Así las cosas, si existe en curso un recurso de apelación que se resuelve con anterioridad al reconocimiento del silencio administrativo positivo, causándole un agravio al usuario, la SSPD deberá revocar la resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación, contando para ello con el consentimiento previo y expreso del usuario afectado.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta, aclarando que las mismas se darán de acuerdo al procedimiento que se utiliza actualmente por esta Superintendencia, sin hacer una referencia expresa de una circular que se encuentra desactualizada en la normatividad:

1. *¿La Circular SSPD 005 de 2005 es obligatoria para las Direcciones Territoriales y la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorios, en general para los funcionarios de la SSPD, o es opcional?*
2. *Si es obligatoria, ¿la dependencia o funcionario que la desatienda incurre en falta disciplinaria?*

En relación con estas preguntas, ya se mencionó que las circulares son documentos emitidos por las entidades públicas para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, entendiendo con esto que dicha circular si era obligatoria, en su momento, para esas dependencias y el no acatarla acarrearía las sanciones y faltas respectivas.

3. *El Superintendente Delegado para la Protección al Usuario es el superior jerárquico inmediato de los Directores Territoriales? Si no, ¿quién lo es?*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del Decreto 1369 de 2020, el Superintendente Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio es el superior jerárquico de las Direcciones Territoriales:

4. *En virtud del principio de coordinación y para garantizar el principio de la imparcialidad, ambos consagrados en el artículo 3 del CPACA, las Direcciones Territoriales y la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario deben concertar sus actuaciones administrativas en los trámites RAP y SAP”, para proceder de la manera prevista en la Circular SSPD 005 de 2005 en cuanto a resolver primero el SAP, si es obligatoria o cuando menos bajo el instituto del Debido Proceso si no es obligatoria?*

El artículo 158 de la Ley 142 de 1994 desarrolla la figura del “silencio administrativo positivo” - SAP, el cual opera por ministerio de la Ley, cuando vencido el término de los 15 días concedidos para resolver la petición, queja o recurso esta no ha sido atendida, lo cual genera una decisión ficta de naturaleza positiva, la cual debe ser atendida por el prestador dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento, reconociendo al usuario los efectos de dicho acto. Ante la negativa del prestador en reconocer dichos efectos en el término concedido por la norma, el peticionario deberá acudir a esta Superintendencia para solicitar la imposición de las sanciones.

Estas funciones, en particular, son desarrolladas por esta entidad a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio y sus Direcciones Territoriales, las cuales en consideración del numeral 3, artículo 24 del Decreto 1369 de 2020, deben resolver los recursos de apelación relacionados con las decisiones del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, esto es, en el marco de la defensa del usuario en sede del prestador.

5. *Como al suscriptor y/o usuario le interesa más el reconocimiento de los efectos del SAP o que la SSPD tome las decisiones pertinentes para hacer efectiva la fuerza ejecutoria del acto presunto, bien puede acudir a la SSPD exclusivamente para este efecto. ¿Pero la SSPD, una vez verifique la configuración del SAP y agotar la correspondiente actuación administrativa, debe adelantar de oficio desde la SDU la actuación sancionatoria al comprobar que la vigilada no reconoció sus efectos dentro*

de las 72 horas de su configuración? ¿Igualmente debe efectuar la investigación por violación del artículo 158 de la Ley 142 desde la Delegada competente según el servicio de que se trate (de Energía y Gas, o de Acueducto, Alcantarillado y Aseo)?

Esta Superintendencia ha previsto la suspensión del trámite para resolver los recursos de apelación interpuestos, cuando se encuentran en presencia de una posible configuración de un silencio administrativo positivo, toda vez que, cualquier decisión posterior que se tome frente a los mismos hechos que dieron origen al acto ficto positivo, hace inocuo el acto administrativo que se haya emitido, razón por la cual es necesario suspender cualquier trámite.

En ese evento, el término con el que cuenta la Superintendencia para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio por silencio administrativo positivo será el mismo contemplado para la caducidad de la facultad sancionatoria, el cual es de tres (3) años, contados a partir de la configuración del acto ficto, conforme con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

6. *Si es resuelto el RAP antes que el SAP en cuanto a la ejecutoriedad del acto presunto, ¿para enmendar la violación del debido proceso, ¿la SSPD debe proceder a la revocación directa de la resolución RAP y esperar a que sea resuelto el SAP mediante acto administrativo en firme?*

Si existe en curso un recurso de apelación que se resuelve con anterioridad al reconocimiento del silencio administrativo positivo, causándole un agravio al usuario, la SSPD deberá revocar la resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación, contando para ello con el consentimiento previo y expreso del usuario afectado.

7. *Si se dan los dos actos administrativos, la resolución RAP confirmando la decisión del prestador y la resolución SAP haciendo efectiva la fuerza ejecutoria del acto presunto, de modo que son contrarios, ¿el acto SAP revoca automáticamente el acto SAP, o hay que proceder a la revocación de la resolución RAP para que no militen dos actos contrarios sobre el mismo asunto?*

Esta Superintendencia ha acogido la posición del Consejo de Estado, en el sentido de establecer que, si se configura el silencio administrativo positivo, el prestador pierde competencia para pronunciarse sobre la petición, queja o recurso del suscriptor o usuario, por tanto, cualquier actuación posterior al acto presunto es inocua y no produce efecto alguno.

8. *De acuerdo con los señalamiento de la Oficina Jurídica en el concepto SSPD 726 de 2012, ¿si el acto presunto surge a la vida jurídica por ser la petición o recurso sobre alguno de los actos reseñados en el artículo 154 de la Ley 142 o tener relación con ellos, y la Empresa haber incurrido en alguna de las causales de SAP contempladas en la Circular SSPD 005 de 2005, pero comporta violación a la Ley, se asimila a cuando el funcionario de la Empresa incurre en error y decide sobre la petición o recurso en forma adversa a una norma legal en cuyo evento aun así el acto goza de presunción de legalidad y genera su efecto mientras no sea revocado o anulado?*

Se reitera que, el silencio administrativo positivo opera frente a peticiones o recursos que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, tales como la negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura, por lo que no puede recaer sobre peticiones jurídicamente improcedentes o imposibles de cumplir, es decir que no puede recaer sobre peticiones que vayan en contravía de la ley, por tanto, el prestador o la SSPD no podrá resolver un trámite de silencio administrativo positivo si este va en contravía con la normatividad.

9. *Está claro que actuación administrativa de la SSPD para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto corresponde al “procedimiento administrativo común y principal”, de ninguna manera al “procedimiento administrativo sancionatorio”, pero finalmente para la SSPD tomar la decisión pertinente para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto ¿aplica el término ordenado en el artículo 14 del CPACA (15 días hábiles) como indicó el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA, o de cinco (5) años como dice la SSPD?*

Como se señaló en la parte considerativa, se reitera que, en sede de consulta, esta Oficina Asesora Jurídica no emite pronunciamientos sobre casos particulares ni define la legalidad de actuaciones administrativas concretas adelantadas por autoridades judiciales o administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, las consideraciones que se exponen corresponden a criterios jurídicos generales y abstractos sobre el alcance normativo aplicable en materia de silencio administrativo positivo.

Ahora bien, esta Superintendencia ha precisado que deben diferenciarse dos actuaciones administrativas distintas derivadas de la configuración del silencio administrativo positivo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994:

- (i) de una parte, el procedimiento administrativo común orientado a verificar la ocurrencia del acto ficto y adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva su ejecutoriedad; y
- (ii) de otra, el procedimiento administrativo sancionatorio que eventualmente pueda adelantarse contra el prestador por el presunto incumplimiento de sus obligaciones legales.

Frente al procedimiento administrativo común, esta Superintendencia adelanta la actuación conforme a las reglas generales previstas en los artículos 34 y siguientes del CPACA, observando los principios de debido proceso, celeridad, eficacia y economía administrativa.

Por su parte, el procedimiento administrativo sancionatorio se rige por lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes del CPACA y se encuentra sometido al término de caducidad de la facultad sancionatoria previsto en el artículo 52 ibídem.

En ese sentido, el término de caducidad de la facultad sancionatoria no resulta aplicable a la actuación administrativa orientada a hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto positivo, dado que esta última tiene una naturaleza distinta y persigue finalidades diferentes a las del ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración.

10. Si la respuesta al numeral inmediato anterior es cinco (5) años, significa que la SDU puede tomarse este tiempo para resolver la petición del usuario de hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto. Pero si es de quince (15) días extensibles a treinta (30) pudiendo conforme al artículo 14 del CPACA, sustituido por la Ley 1755 de 2015, y el funcionario demora más injustificadamente, ¿incurre en la prohibición del artículo 9 del CPACA de **"12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales"**?

Se debe tener en cuenta que el procedimiento administrativo sancionatorio es reglado, sus etapas procesales y términos son perentorios y de obligatorio cumplimiento para esta Superintendencia, quien cuenta con un término de tres (3) años para ejercer su facultad sancionatoria. Dicho plazo deberá entenderse como el plazo máximo para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio, sin desconocer que cada actuación administrativa podrá desarrollarse en plazos diferentes, atendiendo las particularidades de cada una, lo anterior sin exceder el término de caducidad aludido, es decir, los tres (3) años.

Por su parte, el procedimiento administrativo común es el establecido en el artículo 34 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, dicho procedimiento deberá culminar con la adopción de las medidas necesarias para que los prestadores del servicio público domiciliario reconozcan los respectivos efectos del acto administrativo ficto, producto del silencio administrativo positivo.

11. En cuanto a las pruebas, ¿en la gestión de ejecutoriedad del acto presunto aplica la disposición del artículo 40 o 48 del CPACA?

En la actuación administrativa orientada al reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo y hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto, resulta aplicable el artículo 40 previsto en la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Lo anterior, por cuanto dicha actuación corresponde al procedimiento administrativo común previsto en los artículos 34 y siguientes del CPACA, cuyo objeto es verificar la configuración del acto ficto positivo y adoptar las medidas administrativas correspondientes frente a sus efectos jurídicos.

En ese sentido, no se trata de una actuación de naturaleza sancionatoria dirigida a determinar responsabilidad administrativa del prestador, razón por la cual no resulta aplicable el período probatorio regulado en el artículo 48 del CPACA, disposición prevista específicamente para el procedimiento administrativo sancionatorio.

En consecuencia, en materia probatoria aplica lo dispuesto en el artículo 40 del CPACA, el cual establece

"ARTÍCULO 40. PRUEBAS. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo. (...)" (Subrayas fuera del texto)

En consecuencia, las pruebas dentro de dicha actuación administrativa podrán aportarse, solicitarse y practicarse conforme a las reglas generales previstas para el procedimiento administrativo común.

12. Sobre la notificación de actos administrativos por medios electrónicos, con fundamento en las indicaciones del Consejo de Estado², la Oficina Asesora Jurídica explica en el concepto SSPD 953 de 2021 que para que la notificación electrónica se considere válidamente realizada, debe cumplir ciertos requisitos legales, uno de ellos “3. Que la administración **certifique el ACUSE DE RECIBO del mensaje electrónico para efectos de establecer la fecha y hora en la cual el administrado TUVO ACCESO al acto administrativo**”. Y concretó que “**El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado ACCEDA AL ACTO ADMINISTRATIVO, fecha y hora que deberá certificar la administración**” (resalto). Si esta certificación no existe, no se produce legalmente la notificación lo cual genera el SAP de acuerdo con la Circular SSPD 005 de 2005 (“POR FALTA DE REQUISITOS EN EL ENVÍO DE LA COMUNICACIÓN?”

De conformidad con lo dicho por las altas Cortes, esta Superintendencia ha sostenido en varios de sus conceptos que, la notificación personal por medio electrónico procede siempre y cuando el administrado haya aceptado este medio de notificación, la cual se practicará a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad y se entiende surtida con la recepción del correo electrónico, este deberá ser certificado por la administración.

En este sentido, se puede resaltar que las decisiones que ponen término a una actuación administrativa como lo son las respuestas a peticiones, quejas o recursos relacionados con el contrato de servicios públicos domiciliarios, deben dar cumplimiento a las reglas concretas respecto del trámite de notificaciones previstas por el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA.

Cordialmente

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)