

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 18

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-137

Señor

XXXXXXXXXXXXX

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 (SSPD) 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 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado

TEMA: APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Silencio Administrativo Positivo (SAP). Notificación por conducta concluyente.

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.”

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

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

Se consulta sobre la relación entre el silencio administrativo positivo en materia de peticiones, quejas y recursos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios y la figura de la notificación por conducta concluyente prevista en el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, particularmente en los eventos en que la empresa prestadora no notifica la decisión o la notificación no se practica en debida forma.

En ese sentido, las preguntas planteadas serán transcritas y absueltas de manera puntual en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994.

Ley 1437 de 2011.

Decreto 1369 de 2020.

Concepto SSPD-OJ-2026-082

Concepto SSPD-OJ-2025-070.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso 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 esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, 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.

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia 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.

Bajo esa precisión, a continuación, se desarrollan los ejes temáticos que permiten resolver los interrogantes planteados:

⁵ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

i. Régimen especial de defensa del usuario en sede de la empresa y remisión a las reglas generales de notificación de actuaciones administrativas

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, es preciso traer a colación, las precisiones dadas por esta OAJ previamente al peticionario en el Concepto SSPD-OJ-2026-082, sobre la manera cómo opera la defensa del usuario en sede del prestador, específicamente en materia de notificación de la respuesta a peticiones y recursos en procesos administrativos en materia de servicios públicos domiciliarios. Veamos:

“Ahora bien, es preciso poner de presente que, en lo concerniente a la defensa de los usuarios en sede del prestador, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6o del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia funciones encaminadas principalmente a: (i) actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación; (ii) conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación; (iii) sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios; y, (iv) adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.

(...)

De conformidad con lo anterior, en primer lugar, es importante destacar que la SSPD tiene como uno de sus objetivos principales, garantizar la defensa de los derechos de los usuarios en sus interacciones con los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Este compromiso se fundamenta en el derecho constitucional al debido proceso, el cual, es aplicable tanto en procedimientos judiciales como administrativos y debe ser garantizado desde el inicio hasta la conclusión de cualquier procedimiento administrativo.

En ese orden de ideas, los prestadores están obligados a resolver las reclamaciones de los usuarios observando los principios de las actuaciones administrativas, entre otros, los de buena fe, igualdad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad y celeridad. Adicionalmente, se encuentran obligados a atender las particularidades propias de la respuesta a los derechos de petición, bajo las reglas establecidas en el artículo 152 y ss. de la Ley 142 de 1994 y en el Título II de la Ley 1437 de 2011 (Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015).

De igual manera, en el desarrollo del trámite de PQRs de los ciudadanos, la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020 le otorgan competencias a la SSPD respecto del recurso de apelación, para la defensa del usuario en sede del prestador, con el fin de asegurar que las decisiones proferidas por estos últimos respeten los principios de legalidad y debido proceso.

En ese sentido, dentro de las funciones concedidas a esta Superintendencia, en el marco del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, se encuentran, entre otras, las siguientes:

6.1. Actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios ante el prestador, a través del recurso de apelación

Cuando un usuario se encuentra inconforme con la decisión proferida por el prestador de servicios públicos, de ser esta desfavorable, podrá interponer los recursos señalados en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994. La Superservicios, por ser superior funcional de los prestadores de servicios públicos domiciliarios conocerá de los recursos de apelación y queja.

Lo anterior, considerando que los prestadores son particulares con funciones administrativas en desarrollo de la actuación administrativa, concedidas como consecuencia de lo señalado en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994; es decir, los prestadores ostentan las facultades de autoridad en el marco de las reclamaciones y actuaciones que se generan en la prestación de estos servicios.

(...)

6.4. Adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo

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.”

Bajo estas precisiones, resulta importante precisar que 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 de la Ley 142 de 1994.

En ese contexto, y considerando que el objeto de la presente consulta se relaciona con la interacción entre el silencio administrativo positivo y la notificación por conducta concluyente, resulta pertinente delimitar el régimen jurídico aplicable a la notificación de las decisiones expedidas dentro del procedimiento especial de defensa del usuario en sede de la empresa.

En ese sentido, y frente al procedimiento para el trámite y notificación de respuestas por parte de los prestadores de servicios públicos a las solicitudes y/o recursos presentados por los usuarios, el citado Concepto SSPD-OJ-2026-082 precisó lo siguiente:

“(…)

Ahora bien, respecto del trámite de las peticiones y los recursos presentados en materia de servicios públicos domiciliarios, el inciso 3 del artículo 153 de la Ley 142 de 1994 señala que ‘(l)as peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición’. De esta manera, en lo no previsto en la Ley 142 de 1994, el trámite de las peticiones y recursos será el consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011 y en la Ley 1755 de 2015.

Particularmente, en lo que tiene que ver con las peticiones, quejas y recursos el término de respuesta será el establecido por el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 citado; mientras que los aspectos tales como las modalidades de presentación, contenido, trámite de peticiones incompletas, desistimiento y traslado por competencia, será el establecido en los artículos 15 al 23 de la Ley 1437 de 2011, introducidos por sustitución por el artículo 2 de la Ley 1755 de 2015.

En lo correspondiente a los recursos de reposición y apelación, se deberá atender lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, respecto del término en el que se deben interponer y frente a que su procedencia se da únicamente sobre los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación. Así mismo, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 159 ibídem, de acuerdo con el cual, el recurso de apelación debe ser interpuesto como subsidiario del de reposición. Veamos.

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

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

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

De este modo, el recurso de apelación tiene el carácter de subsidiario, lo cual implica que se deberá interponer junto con el recurso de reposición ante el prestador del servicio público domiciliario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión y procederá únicamente cuando no prospere el de reposición; evento en el que el prestador deberá remitir el expediente a esta Superintendencia a fin de que resuelva de fondo el recurso de apelación.

(...)

Frente al trámite de respuesta del recurso de apelación, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto SSPD-OJ-2018-766 manifestó:

'(...) De forma más específica y en lo que se refiere al plazo para resolver los recursos de reposición y de apelación, el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011, dispone lo siguiente:

'Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio' (Subrayas fuera de texto).

La norma citada, en su aparte resaltado, indica que los recursos, salvo que se requiera la práctica de pruebas, deben resolverse de plano, pero no indica un plazo específico para hacerlo, razón por la cual ha de acudirse al inciso primero del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución por el artículo 1o de la Ley 1755 de 2015, según el cual 'Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción'.

Lo anterior, ha sido confirmado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quien, en Concepto con radicación 2123 correspondiente al expediente 11001-03-06-000-2012-00084-00, expedido el día 29 de octubre de 2012, señaló que:

'Para resolver los recursos administrativos las autoridades competentes tienen un plazo general y expreso de 15 días hábiles, de conformidad con los artículos 13 y 14 del CPACA, salvo disposición legal especial en contrario, Y si no fuere posible resolverlos en dicho término, por concurrir de manera excepcional las condiciones fácticas y jurídicas descritas en el parágrafo del artículo 14, deberán resolverse en un plazo que no exceda los 30 días desde su oportuna interposición' (...).'

Debe indicarse que la no resolución de un recurso de apelación en el término señalado, es decir, en el lapso de quince (15) días, no genera como consecuencia silencio administrativo positivo. Por el contrario, siguiendo el contenido del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, solo

hasta transcurridos dos (2) meses a partir de su presentación, se producirá como consecuencia un silencio administrativo negativo.

Ahora bien, respecto de los trámites adelantados por esta Superintendencia tendientes, por un lado, a sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios; y, por otro, a adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo, la Ley 142 de 1994 no contempló un procedimiento especial que se deba seguir.

Por esta razón, para la eventual imposición de sanciones, la Superintendencia adelanta el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Para las actuaciones administrativas de reconocimiento de los efectos favorables del silencio administrativo positivo, el trámite aplicable es el contenido en el artículo 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, que refiere al procedimiento administrativo general.

Finalmente, es pertinente tener en cuenta que el trámite de los recursos de apelación y queja, así como de las actuaciones administrativas y sancionatorias que esta Superintendencia adelanta en el marco de la defensa de los usuarios, dan lugar a la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, los cuales, son notificados a las partes, siguiendo las reglas que sobre notificaciones contempla los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta la remisión expresa del artículo 159 de la Ley 142 de 1994. (...)” (resaltado fuera de texto)

De conformidad con la exposición del concepto anterior, se concluye que a Ley 142 de 1994 consagra en sus artículos 152 a 159 un procedimiento especial para la defensa de los usuarios en sede de la empresa, dentro del cual se regulan las peticiones, quejas y recursos frente a los actos y omisiones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

En este marco, el artículo 153 de la Ley 142 de 1994 dispone la procedencia de las peticiones y recursos y permite acudir, en lo no regulado de manera especial, a las disposiciones generales del procedimiento administrativo.

A su turno, el artículo 159 ibídem contempla que la notificación de las decisiones se rige por las reglas generales del procedimiento administrativo, razón por la cual, en la actualidad, resulta procedente acudir a los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 para definir la forma de notificación de los actos que resuelven PQR en sede de la empresa.

De esta manera, aunque la Ley 142 de 1994 prevé un procedimiento especial para las PQR, el régimen de notificaciones de las decisiones que ponen fin a esas actuaciones debe integrarse con el CPACA, incluido el artículo 72, que regula la falta o irregularidad de las notificaciones y la notificación por conducta concluyente.

En consecuencia, si bien es de aplicación preferente la Ley 142 de 1994, en lo no previsto en esta se aplicarán 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 específica 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 (5o) 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 (5o) días.

ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5o) 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 (5o) 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.” (subraya 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.

Debe precisarse que dichas modalidades de notificación constituyen mecanismos orientados a garantizar el principio de publicidad y el ejercicio efectivo de los derechos de contradicción y defensa dentro de la actuación administrativa.

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 bien, 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 2010⁷, 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.

⁷ Sentencia C-980/10 - Expediente D-8104 Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, primero (1°) de diciembre de dos mil diez (2010), La Sala Plena de la Corte Constitucional.

Finalmente, se indica que el artículo 72 del Ley 1437 de 2011 establece la posibilidad de la notificación por conducta concluyente, y esta tiene la facultad de subsanar irregularidades en la notificación del interesado, para lo cual deben cumplirse las siguientes condiciones:

“ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.”

Del tenor literal del artículo 72 del CPACA se desprende que la conducta concluyente no surge por mera inferencia subjetiva de la administración, sino por la demostración de hechos externos y verificables de los cuales resulte que el interesado conoció el acto, consintió su contenido o ejerció los recursos legales pertinentes.

Así mismo, resulta pertinente precisar que el simple conocimiento material del acto administrativo y la configuración de una conducta concluyente no constituyen conceptos equivalentes, dado que esta última exige actuaciones objetivas e inequívocas del interesado que permitan establecer que reveló conocimiento del acto, consintió la decisión o ejerció los recursos procedentes.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible sostener la notificación por conducta concluyente con base en simples suposiciones, presunciones de conocimiento o apreciaciones genéricas sobre la eventual notificación del usuario, si no existe una manifestación concreta, expresa o inequívoca derivada de sus actuaciones.

Por ello, la sola posibilidad de que el interesado hubiese conocido la decisión o la existencia de indicios sobre dicho conocimiento no resultan suficientes para entender saneada una irregularidad en el procedimiento de notificación.

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, y eventualmente, en aquellos casos en que existan falencias en el procedimiento de notificación al interesado, estas podrían entenderse subsanadas con la manifestación inequívoca del usuario acerca del conocimiento del acto, del consentimiento del mismo o de la interposición de recursos legales sobre el particular.

ii. Configuración del silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios

Para desarrollar este punto, resulta relevante hacer referencia a la exposición dada por esta OAJ sobre el particular en el Concepto SSPD-OJ-2025-070. Veamos:

“(ii) Silencio administrativo positivo

El silencio administrativo positivo es una ficción legal creada por el legislador, como una especie de “sanción” por la negligencia en atender una solicitud efectuada ante la

administración, la cual genera como consecuencia la presunción de que dicha solicitud se resolvió de manera positiva para el solicitante, por el hecho que la autoridad administrativa no la haya atendido dentro del término legal establecido, o no la haya resuelto de fondo o de forma completa y solamente opera en aquellos eventos que así se encuentre determinado de forma expresa en una disposición legal.

En efecto, este silencio de naturaleza positiva es una institución jurídica excepcional, pues opera en favor de los administrados por la omisión o tardanza de la administración en emitir el pronunciamiento pertinente a su cargo, generando como consecuencia el nacimiento de un acto presunto o “ficto” a favor del ciudadano solicitante.

Este mecanismo fue implementado por el legislador, con el objeto de brindar una protección a los ciudadanos, especialmente en cuanto al uso del derecho de petición consagrado constitucionalmente, el cual comporta los siguientes derechos: (i) la posibilidad de cualquier persona para presentar una solicitud respetuosa ante una autoridad; (ii) el derecho a que la respuesta sea oportuna, es decir, se efectúe dentro del término establecido legalmente; (iii) el derecho a una respuesta completa, esto es, que resuelva todos los puntos planteados en la solicitud elevada y (iv) el derecho a que la respuesta suministrada sea de fondo, es decir, desarrolle materialmente los asuntos planteados en la petición.

En materia de servicios públicos domiciliarios, frente a la ocurrencia del silencio administrativo positivo, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 señala lo siguiente:

“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 auspicó la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

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.” (Subraya fuera del texto)*

De acuerdo con lo anterior, la principal consecuencia jurídica de que un prestador de estos servicios no atienda en el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su

presentación, las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios de los mismos, es justamente la presunción de que dichas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante.

Sin embargo, la jurisprudencia ha señalado que el silencio administrativo positivo también se origina cuando la respuesta emitida por el prestador no responde de manera clara, precisa y congruente la petición o recurso del usuario, y por el incumplimiento de los requisitos de notificación, es decir, cuando la respuesta a la petición, queja o recurso no es notificada con sujeción a lo señalado en la Ley 1437 de 2011.

Es necesario resaltar que, en materia de servicios públicos domiciliarios, el silencio administrativo positivo opera por ministerio de la Ley, lo que significa que se configura de manera automática y por tanto el prestador deberá reconocer sus efectos dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días otorgados para dar respuestas a las peticiones, quejas y recursos.

En consecuencia, si el prestador no reconoce dichos efectos, el peticionario o recurrente podrá solicitar a esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que: (i) imponga las sanciones correspondientes, y (ii) adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Bajo este entendido, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la entidad competente para conocer las solicitudes que respecto del silencio administrativo positivo presenten los suscriptores y/o usuarios. Esto se ratifica en la función asignada en el numeral 25 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, veamos.

“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia. (Modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001). Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

(...)

25. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios (...).”

Sin embargo, se debe tener en cuenta que mediante el artículo 4 de la Resolución SSPD – 20211000012995 del 29 de marzo de 2021 (modificado por el art. artículo 1 de la Resolución SSPD – 20221000728125 del 17 de agosto de 2022), el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios delegó en el Superintendente Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, las funciones de:

“Artículo 4o. Delegar en el Superintendente Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio las siguientes funciones:

1) Investigar y sancionar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que no respondan en forma oportuna y adecuada las peticiones, quejas y recursos de los usuarios.

Para ello podrá imponer las siguientes sanciones, según la naturaleza y la gravedad de la falta: a. Amonestación; y, b. Multa.

2) Sancionar, en los términos de los artículos 51 y 90 de la Ley 1437 de 2011, previa solicitud de explicaciones, a los prestadores de servicios públicos domiciliarios renuentes a cumplir con el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo. (...)”

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 administrativa 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.”

De conformidad con este análisis normativo, es importante precisar que el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 desarrolla la figura del “*silencio administrativo positivo*” - SAP, imponiendo a los prestadores el deber de resolver peticiones, quejas y recursos de suscriptores y usuarios dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación. Vencido este término, salvo que el usuario haya causado la demora o haya sido necesaria la práctica de pruebas, se presume que la petición, queja o recurso fue resuelto en forma favorable, configurándose el silencio positivo.

Este mecanismo se concibe como una especie de sanción frente a la negligencia de la administración y, a la vez, como mecanismo de protección del derecho de petición (oportunidad, completitud y decisión de fondo). Su aplicación es de carácter excepcional y sólo se configura en las situaciones establecidas en la norma, configurando un acto administrativo presunto o “ficto” a favor del solicitante.

Así mismo, debe precisarse que la configuración del silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios no se limita exclusivamente a la ausencia absoluta de respuesta por parte del prestador, sino que también puede presentarse cuando la respuesta emitida no satisfaga los requisitos legales de oportunidad, integralidad, congruencia o notificación exigidos por el ordenamiento jurídico, de conformidad con la jurisprudencial.

El prestador debe reconocer los efectos del silencio positivo dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del plazo de 15 días; si no lo hace, el usuario puede acudir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que se impongan las sanciones correspondientes y se haga efectiva la ejecutoriedad del acto presunto.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es competente para conocer las solicitudes relacionadas con silencio administrativo positivo, conforme al numeral 25 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, que le asigna la función de sancionar a las empresas que no respondan de forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios. Esta función se encuentra por delegación en cabeza del Superintendente Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, quien debe: i) adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio para imponer sanciones a los prestadores incumplidos; y ii) desarrollar una actuación administrativa para reconocer o no los efectos favorables del acto presunto positivo.

Para el reconocimiento de los efectos del acto ficto positivo se aplica el procedimiento administrativo común del artículo 34 y ss. de la Ley 1437 de 2011, que debe culminar con las medidas necesarias para que el prestador reconozca los efectos del silencio positivo.

Desde esa perspectiva, el silencio administrativo positivo constituye una ficción legal que sanciona la inactividad administrativa y da lugar a un acto administrativo presunto favorable al usuario, cuya existencia y efectos no pueden ser desconocidos por actuaciones posteriores de la administración mientras no medie decisión judicial en contrario.

iii. Relación entre la conducta concluyente y la configuración del silencio administrativo positivo

Las figuras del silencio administrativo positivo y de la notificación por conducta concluyente operan en planos distintos, aunque pueden concurrir en relación con un mismo acto y con una misma actuación administrativa.

La notificación por conducta concluyente actúa como mecanismo de saneamiento de una notificación defectuosa u omitida, siempre que exista una actuación del interesado que revele conocimiento del acto en los términos del artículo 72 del CPACA. En este sentido, la configuración de la conducta concluyente exige la existencia de actuaciones objetivas e inequívocas del interesado que permitan establecer que reveló conocimiento del acto, consistió la decisión o

ejerció los recursos correspondientes. Por ello, si antes de configurarse el silencio administrativo positivo se acredita que el usuario conoció el acto, consintió la decisión o interpuso los recursos legales, puede entenderse saneada la falencia de la notificación y, en principio, impedirse la configuración del silencio, dado que la decisión produjo efectos dentro de la oportunidad legal.

Sin embargo, una vez se han cumplido los presupuestos legales para la configuración del silencio administrativo positivo, esto es, cuando ha vencido el término legal sin que se evidencie que la decisión fue eficazmente notificada al usuario, se consolida un acto administrativo presunto favorable que resulta primero en el tiempo frente a cualquier actuación posterior incompatible con sus efectos.

En tal evento, la expedición tardía del acto, su notificación extemporánea o la pretensión de darle eficacia posterior mediante una conducta concluyente no tienen la virtualidad de hacer desaparecer por sí mismas el acto ficto ya configurado, pues ello implicaría desconocer los efectos del silencio administrativo positivo y vaciar de contenido la garantía especial prevista por el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, la conducta concluyente puede ser jurídicamente relevante para sanear un defecto de notificación antes de que nazca el silencio administrativo positivo, pero no para desvirtuar por sí sola un silencio positivo ya consolidado conforme al régimen especial de servicios públicos domiciliarios.

CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica da respuesta a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- “1. Ante la presencia del silencio administrativo positivo por falta de notificación, o por haberse surtido esta sin el lleno de los requisitos legales, y la eventual notificación por conducta concluyente, ¿prima la configuración del silencio administrativo positivo o esta sucumbe al subsanarse la falta de la notificación mediante conducta concluyente?*
- 2. ¿La conducta concluyente debe estar demostrada con evidencia de que el interesado conoce el acto, consiente la decisión o interpone los recursos legales, o puede simplemente suponerse?”*

- La notificación por conducta concluyente, prevista en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, constituye un mecanismo de saneamiento de la falta o irregularidad de la notificación, siempre que se acredite que el interesado reveló conocimiento del acto, consintió la decisión o interpuso los recursos legales correspondientes.
- En ese sentido, si antes de la configuración del silencio administrativo positivo se demuestra una conducta concluyente del interesado en los términos del artículo 72 del CPACA, la irregularidad de la notificación puede entenderse saneada y, por consiguiente, no habría lugar a la configuración del silencio, en la medida en que la decisión produjo efectos de manera oportuna.

- No obstante, una vez se hayan cumplido los presupuestos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994 para la configuración del silencio administrativo positivo, por no haberse producido una decisión eficazmente notificada dentro del término legal, se entiende consolidado un acto administrativo presunto favorable al usuario.
- En tal evento, de conformidad con la línea doctrinal recogida por la Circular SSPD 005 de 2005 con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, prima la configuración del silencio administrativo positivo, y las actuaciones posteriores incompatibles con sus efectos, incluida la notificación tardía del acto o la pretensión de suplirla extemporáneamente mediante conducta concluyente, no tienen entidad para desvirtuarlo por sí solas.
- La conducta concluyente debe acreditarse mediante elementos objetivos y verificables que permitan establecer de manera inequívoca que el interesado conoció el acto, consintió la decisión o interpuso los recursos legales correspondientes, de conformidad con el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011; por ello, no puede presumirse ni suponerse por la sola apreciación de la empresa o de la autoridad administrativa, sino que debe fundarse en actuaciones verificables e inequívocas del interesado que satisfagan los supuestos normativos previstos por el legislador.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)