

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **13**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-148

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: DEBIDO PROCESO

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(…) 1. **Sobre la notificación dentro del procedimiento administrativo:** En aquellos casos en los cuales, dentro del procedimiento administrativo de recuperación de energía dejada de facturar, se evidencie una indebida notificación de los actos o comunicaciones emitidas, solicitamos se precise:*

- *Si dicha situación conlleva la interrupción o suspensión de los términos procesales.*
- *En caso afirmativo, a partir de qué momento debe retomarse el conteo de los términos, esto es, si debe reiniciarse desde la actuación afectada o si procede su corrección conservando actuaciones válidas previamente surtidas.*

***2. Sobre la procedencia de recursos en etapa de facturación:** Una vez culminado el procedimiento administrativo, y el valor determinado sea incorporado en la factura del servicio público, el usuario cuenta con la posibilidad de interponer reclamación y los recursos correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.*

No obstante, se presentan situaciones en las que, con posterioridad a la decisión de fondo adoptada y habiéndose garantizado el derecho de defensa dentro del procedimiento administrativo, el usuario formula una nueva reclamación sobre el valor facturado.

En ese sentido, solicitamos se aclare:

- *Si en estos casos procede nuevamente la interposición de recursos en sede administrativa.*
- *Si, por el contrario, debe entenderse que el debate jurídico ya fue agotado en el procedimiento administrativo previo, limitándose la actuación en sede de facturación a aspectos estrictamente formales o de ejecución. (…)”*

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011⁶

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.”

Concepto unificado SSPD-OJU-2010-021⁷

Concepto SSPD-OJ-2004-107⁸

Concepto SSPD-OJ-2014-642⁹

Concepto SSPD-OJ-2016-034¹⁰

Concepto SSPD-OJ-2023-654¹¹

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) Debido proceso y (ii) firmeza de las decisiones administrativas y cosa juzgada administrativa.

(i) Debido proceso

Para iniciar, es preciso traer a colación lo señalado en el concepto unificado SSPD-OJU-2010-021, en lo relativo al cobro de la energía consumida dejada de facturar, en relación a las garantías que deben existir para que haya un debido proceso. Veamos:

“(…) El cobro de la energía dejada de facturar no es un procedimiento autónomo e independiente, sino que surge como consecuencia del ejercicio de las prerrogativas previstas en los Artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, por haberse comprobado un incumplimiento contractual ocasionado por el suscriptor o usuario. Según estas disposiciones, las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán suspender el servicio por fraude en las conexiones, acometidas, medidores o líneas, así como proceder al corte del servicio en el caso de acometidas fraudulentas, sin que ello pueda considerarse como el ejercicio de alguna actividad sancionatoria.

Ahora bien, tanto la suspensión, como el corte y el cobro de consumos dejados de facturar, son actuaciones que deben adelantarse respetando el debido proceso de conformidad con el Artículo 29 de la Constitución Política y lo previsto en la ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.

⁷ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000021_2010.htm

⁸ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000107_2004.htm

⁹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000642_2014.htm

¹⁰ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000034_2016.htm

¹¹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000654_2023.htm

En ese sentido, el debido proceso se garantiza cuando se le indica al investigado, en el caso de servicios públicos domiciliarios al usuario, los medios de prueba que serán utilizados por cada una de las partes; cuando se determinan los plazos y términos dentro de los cuales podrá actuar el usuario para realizar su defensa; cuando se motivan todos los actos que afecten a particulares; cuando se le da a conocer al usuario la metodología de determinación del consumo dejado de facturar; y, entre otros, cuando se precisan las formas de notificación con indicación de los recursos, entre otros.

En consecuencia, en los eventos de la determinación de consumos dejados de facturar, debe garantizarse al usuario el derecho de defensa antes de que se incluya el precio dentro de la respectiva factura, esto es, desde cuando la empresa da inicio a la investigación para determinar la causa que impidió la medición de los consumos.

No puede entonces entenderse garantizado el debido proceso, defensa y contradicción, con la sola expedición de una factura por consumos dejados de facturar y la posibilidad de que el usuario haga uso de los recursos de vía gubernativa y posteriormente acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que previo a esto el usuario debe tener el derecho de interactuar frente a cada uno de los elementos probatorios y de conocer las razones tanto fácticas, como técnicas y jurídicas por las que se le imputa el pago de unos consumos dejados de facturar.

Entonces, dentro del procedimiento de investigación de la anomalía que dará origen al cobro de los consumos dejados de facturar debe garantizarse (i) el derecho de defensa del usuario en todas las acciones que despliegue la empresa, (ii) que la decisión que culmine el proceso y conlleve a determinar a cuánto asciende el consumo no facturado esté debidamente motivada y que se encuentra igualmente explicada la metodología a aplicar para la determinación del consumo consumido y no facturado, (iii) el conocimiento y ejercicio de su defensa frente a los medios de prueba que serán utilizados por cada una de las partes, y (iv) las formas de notificación con indicación de los recursos. Lo anterior, con el objetivo de realizar una actuación administrativa por parte de la empresa en donde al usuario se le respete y en consecuencia pueda ejercer su derecho a la defensa antes de la expedición y cobro de la factura. (...)" (Subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, en caso de que exista un incumplimiento contractual, la empresa podrá suspender o cortar el servicio así como cobrar los consumos dejados de facturar, siempre respetando el debido proceso del usuario, el cual se debe garantizar desde que se inicia la investigación para determinar la causa que impidió la medición de los consumos, permitiendo que el usuario ejerza su derecho de defensa antes de que se le incluya el valor correspondiente dentro de la respectiva factura, es decir que el usuario puede ejercer su derecho de defensa en todas las acciones que despliegue la empresa para determinar que debe pagar algún consumo no facturado, de igual forma la decisión que determine el valor a cobrar debe estar debidamente motivada y en esta se debe explicar la metodología utilizada para determinar el consumo que no se facturó, finalmente el usuario debe conocer los medios de prueba y se debe hacer la respectiva notificación mencionando los recursos que se pueden presentar frente a los actos administrativos que se originen por la investigación.

En línea con lo anterior, esta oficina mediante Concepto SSPD-OJ-2014-566, frente al tema de las irregularidades procedimentales, para el caso que nos ocupa respecto a la notificación, señaló:

“(…) Ahora bien, si la prestadora considera que debe retrotraer la actuación administrativa de energía consumida dejada de facturar, porque evidenció irregularidades procedimentales que deben ser saneadas, podrá hacerlo, analizando cada caso en concreto y sujetándose a los principios y normas que señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., el artículo 3, numeral 11 y el 41 ibídem, señalan lo relativo a las irregularidades procedimentales, así:

*“**Artículo 3. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

(…)

*11. En virtud del principio de eficacia, **las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad** y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y **sanearán**, de acuerdo con este Código **las irregularidades procedimentales que se presenten**, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.” (Negrillas fuera de texto).*

(…)

***Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa.** La autoridad, **en cualquier momento anterior a la expedición del acto**, de oficio o a petición de parte, **corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho**, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.” (Negrillas fuera de texto).*

De acuerdo con la norma, el principio de eficacia se verá reflejado en las actuaciones de la administración, cuando, entre otras, puedan sanear las irregularidades procedimentales que se presenten en el curso de un proceso. Sin embargo, éstas deberán corregirse en cualquier momento de la actuación, antes de la expedición del acto, lo que equivale a decir que debe ejercerse dicho saneamiento, previo a la decisión final.

Luego de expedido el acto administrativo que contiene la decisión final, el administrado - usuario- podrá incoar los recursos que se indiquen en el mismo y la autoridad –prestadora podrá aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión que plasmó en dicho acto. Lo cual es permitido por el artículo 74 del CPACA, que al tenor dispone:

*“**Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.”

La finalidad del recurso de reposición permite que la administración pueda observar su decisión, y si avizora un pronunciamiento que no fue ajustado a derecho, podrá realizar cualquiera de las acciones que señala el artículo 74 transcrito y proceder a adecuar su actuación para que ésta no sea contraria al ordenamiento jurídico.

Cuando la autoridad, al resolver el recurso de reposición, revoca la decisión tomada se torna inane conceder el recurso de apelación, toda vez que, al revocarse la decisión, el superior no tendrá argumentos sobre el cual pronunciarse.

En lo concerniente a cuántas veces una prestadora de servicios públicos puede retrotraer la actuación de un proceso administrativo, puede decirse que, en virtud de lo expuesto con anterioridad, lo podrá hacer tantas veces como sea necesario, hasta que ajuste el mismo a los postulados legales y al derecho fundamental del debido proceso.

Sin embargo, la prestadora debe tener en cuenta lo señalado en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 que indica:

“Artículo 150. De los cobros inoportunos. Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, la empresa no podrá cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.” (Subrayado fuera de original).

Al interpretar el artículo transcrito, se tiene que la empresa sólo cuenta con el término de cinco meses, contados desde el momento en que debió haber entregado la factura contentiva del consumo no cobrado, para recuperar el valor que por error, omisión o investigación de desviación significativa no pudo cobrar de forma oportuna. Término que no operará cuando se compruebe que el usuario actuó con dolo.

Por lo tanto, si una empresa revoca la decisión final tomada en un proceso de energía consumida dejada de facturar, al desatar el recurso de reposición por no aplicación del debido proceso o retrotrae la actuación en cualquier etapa para subsanar irregularidades procedimentales, estas acciones, ni ninguna otra, interrumpen el término señalado en el artículo 150. El incumplimiento del plazo señalado genera la imposibilidad de la empresa de cobrar lo no facturado. (...)” (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Del concepto transcrito, se puede concluir que el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 permite corregir irregularidades en la actuación administrativa antes de la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, para ajustarla a derecho y adoptar las medidas necesarias para concluirla.

Ahora bien, las irregularidades en la notificación de los actos o comunicaciones emitidas dentro del procedimiento administrativo no generan por sí mismas la suspensión o interrupción automática de los términos previstos en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de la

posibilidad que tiene el prestador de sanear la actuación administrativa o retrotraerla para garantizar el debido proceso y ajustar la actuación a derecho.

Esto implica que, si durante el trámite se detectan errores que afectan el debido proceso, el prestador puede retrotraer la actuación y reiniciar el procedimiento, siempre que no se haya expedido el acto administrativo definitivo.

No existe una limitación expresa en el CPACA que indique que la corrección de irregularidades procedimentales únicamente pueda efectuarse por una sola vez; no obstante, cualquier medida de saneamiento o retroacción deberá observar los principios de debido proceso, eficiencia, seguridad jurídica y razonabilidad, atendiendo las particularidades de cada actuación administrativa.

En ese sentido, una vez expedido el acto administrativo que contiene la decisión final, el administrado (usuario) podrá incoar los recursos que se indiquen en el mismo y la autoridad (prestadora) podrá aclarar, modificar, adicionar o revocar la decisión que plasmó en dicho acto.

Adicionalmente, cabe precisar que, conforme al artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la falta o irregularidad en la notificación de un acto administrativo afecta su eficacia, mas no su validez. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia¹² precisó que un acto administrativo puede reunir todos los requisitos de validez, competencia, motivación y conformidad con el ordenamiento jurídico y aun así carecer de eficacia cuando no se cumple con la formalidad de su notificación al administrado, toda vez que dicha notificación constituye una condición posterior a su nacimiento necesaria para que el acto pueda hacerse cumplir y produzca efectos frente al usuario.

De esta manera, la irregularidad en la notificación no invalida las actuaciones válidamente surtidas con anterioridad, sino que impide únicamente que el acto despliegue sus efectos frente al usuario mientras no se subsane dicha situación. En consecuencia, el prestador no está obligado a reiniciar el procedimiento desde el principio, sino únicamente desde la actuación afectada por la indebida notificación, conservando la validez de las etapas previas debidamente surtidas.

(ii) firmeza de las decisiones administrativas y cosa juzgada administrativa

Respecto a la figura de cosa juzgada, esta Oficina Asesora Jurídica en concepto SSPD-OJ-2023-654 señaló:

“(...) En referencia a la institución jurídica de la cosa juzgada, es de indicar de manera general que, conforme lo dispone el artículo 243 de la Constitución Política “(...) ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia del 21 de noviembre de 2011, Radicación N° 44001-23-31-000-2002-00728-01(0592-05),

En este sentido, se entiende que la cosa juzgada en el ámbito constitucional, se puede definir como aquel carácter inmutable que adquieren las sentencias que expide la Corte Constitucional, las cuales una vez emitidas en referencia a la exequibilidad de un precepto, determinan la imposibilidad de volver a analizar el tema que ha sido objeto de dicho estudio.

Ahora, en referencia al sentido general de la cosa juzgada, la Corte Constitucional en Sentencia C-100/19, entre otros aspectos, manifestó lo siguiente:

“(…) De la cosa juzgada. Reiteración jurisprudencial

2.3. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.

2.4. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación y, en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.

2.5. De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.

2.6. La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plasmaron la litis como parte o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto Inter partes. No obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad, circunstancia que se establece en materia penal y constitucional (Artículo 243 de la Constitución Política).

2.7. Al operar la cosa juzgada, no solamente se predicen los efectos procesales de la inmutabilidad y definitividad de la decisión, sino que igualmente se producen efectos sustanciales, consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio.

2.8. En principio, cuando un funcionario judicial se percata de la operancia de una cosa juzgada debe rechazar la demanda, decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, procede una sentencia inhibitoria.

Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

- Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido

existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

- Identidad de causa petendi, esto es, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

- Identidad de partes, lo que implica que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.

En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio (...)

Ahora bien, particularmente en lo concerniente a la cosa juzgada administrativa, se debe indicar que la misma no se encuentra contemplada de forma expresa en las normas vigentes, pero jurisprudencialmente las altas Cortes han emitido diversos pronunciamientos al respecto, en el sentido de indicar que tal como procede en varios ámbitos jurídicos, de igual forma es factible su aplicación en las actuaciones que desarrollan las autoridades de la administración pública. Es así como la Corte Constitucional en Sentencia T-382/95, sobre el particular manifestó lo siguiente:

"(...) Conviene aclarar que la estabilidad del acto creador de derechos alcanza a toda la administración en el doble sentido de que el acto administrativo de cualquier órgano o ente administrativo pueda ser 'cosa juzgada administrada', sea un ente autárquico, empresa del Estado, y de que en la medida en que se ha producido la estabilidad, el acto no puede ser revocado por el mismo órgano que lo dictó por un órgano administrativo superior; en otras palabras, que la limitación a la facultad de revocar, modificar o sustituir un acto no sólo al órgano o ente emisor del mismo, sino a toda la administración.

(...)

Además, existe la protección a la cosa juzgada administrativa, en cuanto favorece al administrado. Este aspecto lo desarrolla CASSAGNE, así:

'Hace mucho -aproximadamente hasta la segunda mitad de este siglo- se sostenía la existencia de un principio que caracterizaba al acto administrativo y lo tornaba diferente del acto del derecho privado: la regla de la revocabilidad. Tal principio es contemporáneo a la construcción de la teoría del acto administrativo como acto exclusivamente unilateral, donde al caracterizarlo como producto de un solo sujeto estatal dotado de prerrogativas de poder

público, el mismo podía revocar el acto sin necesidad de obtener la conformidad del administrado. De esta manera, a diferencia de los actos de derecho privado -que eran en principio irrevocables como regla general puesto que la existencia de los contratos hacía imposible la aceptación del dogma de la revocabilidad- un sector de la doctrina ha sostenido que éste era de la esencia del acto administrativo.

Sin embargo, como reacción contra el absolutismo que entrañaba la tesis del acto unilateral esencialmente revocable, surgió una suerte de protección contra la posibilidad de extinguir ciertos actos en la Administración Pública, dando origen a la institución de la denominada 'cosa juzgada administrativa', a pesar de que su régimen no fuera enteramente similar al de la cosa juzgada judicial.

En efecto, la cosa juzgada administrativa se distingue de la cosa juzgada judicial por dos aspectos esenciales: a) se trata de una inmutabilidad estrictamente formal -no material- en el sentido de que nada impide que el acto que tiene estabilidad en sede administrativa sea después extinguido por el órgano judicial; y b) porque siempre se admite la revocación favorable al administrado.

Pero lo cierto es que por influencia especialmente de los teóricos alemanes la tesis de la 'cosa juzgada administrativa' fue ganando adeptos sin que se advirtieran mayormente las transformaciones que se operaban en forma contemporánea en el campo del derecho administrativo'

En la doctrina moderna, ha sido superado el concepto de Bielsa quien sostenía que 'el acto administrativo es, por principio general, revocable' y hoy se admite la inmutabilidad formal que implica que la revocabilidad sólo procede en circunstancias de excepción y no procede cuando viola leyes superiores, como ya ha quedado explicado (...)"

Conforme con lo indicado en la sentencia en cita, es claro que en sede administrativa es factible la aplicación de la institución jurídica de la cosa juzgada, siempre que se cumplan los requisitos necesarios para que opere, figura que como se indica en la última providencia traída a colación, surgió a raíz de la evolución doctrinal extranjera sobre el tema, ya que no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano, pues a pesar de que los actos administrativos que expiden las autoridades se presumen legales una vez quedan en firme, es decir ejecutoriados, no adquieren un carácter de inmutabilidad, ya que pueden ser revocados por la Administración misma, o demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)" (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con el concepto transcrito, se entiende que la figura de la cosa juzgada se aplica también en sede administrativa y esta debe cumplir con una serie de requisitos, como son:

- **Identidad de objeto:** Hace referencia a que la nueva solicitud, reclamación o demanda presentada ante la administración pública versa sobre la misma pretensión o asunto que ya fue decidido previamente por la autoridad administrativa. Es decir que, existe identidad de objeto cuando lo que se pide o reclama en el nuevo trámite es exactamente lo mismo que ya fue resuelto de fondo en una decisión anterior, ya sea en cuanto a derechos, obligaciones o situaciones jurídicas concretas.

- **Identidad de partes:** Deben concurrir las mismas partes o intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada, para el caso de los servicios públicos domiciliarios, las partes serán los prestadores y los usuarios y/o suscriptores.
- **Identidad de causa petendi:** los hechos y argumentos jurídicos que justifican la petición en el nuevo trámite administrativo coinciden esencialmente con los que ya fueron presentados y resueltos de fondo en un procedimiento anterior.

En caso de no cumplirse con estos requisitos, la figura de la cosa juzgada administrativa no aplicaría, por lo que se podría iniciar un nuevo proceso administrativo; así mismo, se reitera que debe existir una decisión de fondo respecto a los hechos ocurridos para que se pueda considerar que opera la cosa juzgada.

En todo caso, corresponde a los prestadores de servicios públicos domiciliarios analizar las particularidades de cada actuación administrativa, garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción de los usuarios, así como la observancia de los principios de legalidad, eficacia y seguridad jurídica.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones a las preguntas planteadas en la consulta:

1. Sobre la notificación dentro del procedimiento administrativo: *En aquellos casos en los cuales, dentro del procedimiento administrativo de recuperación de energía dejada de facturar, se evidencie una indebida notificación de los actos o comunicaciones emitidas, solicitamos se precise:*

- *Si dicha situación conlleva la interrupción o suspensión de los términos procesales.*
- *En caso afirmativo, a partir de qué momento debe retomarse el conteo de los términos, esto es, si debe reiniciarse desde la actuación afectada o si procede su corrección conservando actuaciones válidas previamente surtidas.*

Se debe indicar que, en el marco del procedimiento administrativo de recuperación de energía dejada de facturar, el prestador deberá garantizar el debido proceso del usuario durante toda la actuación administrativa, incluyendo una adecuada notificación de las actuaciones y decisiones adoptadas dentro del trámite, de manera que se permita el ejercicio del derecho de defensa y contradicción conforme al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En el caso de advertir irregularidades procedimentales relacionadas con la notificación o comunicación de las actuaciones adelantadas dentro del procedimiento administrativo, la empresa prestadora podrá sanearlas o retrotraer la actuación administrativa de energía consumida dejada de facturar, analizando cada caso en concreto y sujetándose a los principios y normas que señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A, particularmente los principios del debido proceso, eficacia, seguridad jurídica y razonabilidad.

Así las cosas, la empresa prestadora podrá retrotraer la actuación cuando resulte necesario ajustar la actuación a derecho y garantizar el derecho fundamental al debido proceso, siempre que ello ocurra antes de la expedición del acto administrativo definitivo y observando las particularidades de cada actuación administrativa.

Adicionalmente, cabe precisar que, conforme al artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la falta o irregularidad en la notificación de un acto administrativo afecta su eficacia, mas no su validez, la decisión no produce efectos legales hasta tanto no sea debidamente notificada, "*a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales*", evento en el cual opera la notificación por conducta concluyente. Esta distinción, reiterada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, implica que la irregularidad en la notificación no invalida por sí sola las actuaciones válidamente surtidas con anterioridad, sino que impide únicamente que el acto despliegue sus efectos frente al usuario mientras no se corrija dicha situación. En consecuencia, el prestador no está obligado a reiniciar el procedimiento desde el principio, sino únicamente desde la actuación afectada por la indebida notificación, conservando la validez de las etapas previas debidamente surtidas

No obstante, debe tener en cuenta que sólo cuenta con el término de cinco meses, contados desde el momento en que debió haber entregado la factura contentiva del consumo no cobrado, para recuperar dicho valor, a menos que pruebe la existencia del dolo, entendiendo con esto que las actuaciones tendientes al saneamiento o retroacción del procedimiento para corregir irregularidades procedimentales no interrumpen ni suspenden el término previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 para el cobro del consumo dejado de facturar.

2. Sobre la procedencia de recursos en etapa de facturación: Una vez culminado el procedimiento administrativo, y el valor determinado sea incorporado en la factura del servicio público, el usuario cuenta con la posibilidad de interponer reclamación y los recursos correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, se presentan situaciones en las que, con posterioridad a la decisión de fondo adoptada y habiéndose garantizado el derecho de defensa dentro del procedimiento administrativo, el usuario formula una nueva reclamación sobre el valor facturado.

En ese sentido, solicitamos se aclare:

- *Si en estos casos procede nuevamente la interposición de recursos en sede administrativa.*
- *si, por el contrario, debe entenderse que el debate jurídico ya fue agotado en el procedimiento administrativo previo, limitándose la actuación en sede de facturación a aspectos estrictamente formales o de ejecución.*

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la figura de la cosa juzgada administrativa, reconocida jurisprudencialmente en el ordenamiento jurídico, busca garantizar la seguridad jurídica, la estabilidad de las decisiones administrativas y la imposibilidad de reabrir controversias ya definidas mediante decisiones de fondo debidamente ejecutoriadas. En consecuencia, su aplicación resulta procedente cuando se acrediten elementos tales como la identidad de objeto, causa y partes respecto de una controversia previamente resuelta por la administración.

Bajo ese entendido, cuando la reclamación presentada por el usuario verse nuevamente sobre los mismos hechos, fundamentos y pretensiones que ya fueron objeto de análisis y decisión dentro del procedimiento administrativo de energía dejada de facturar, el prestador podrá evaluar la eventual configuración de la cosa juzgada administrativa, particularmente respecto de aquellos aspectos que ya fueron debatidos y resueltos garantizando el debido proceso y el derecho de defensa del usuario.

No obstante, si la reclamación formulada involucra situaciones nuevas o aspectos relacionados con la correcta ejecución de la decisión administrativa, la liquidación de los valores facturados, errores de facturación o circunstancias posteriores a la actuación administrativa previamente surtida, corresponderá al prestador efectuar el análisis de fondo respectivo, en atención a las disposiciones previstas en la Ley 142 de 1994 y a los derechos que le asisten al usuario dentro de la relación de servicios públicos domiciliarios.

En todo caso, corresponde a los prestadores de servicios públicos domiciliarios analizar las particularidades de cada actuación administrativa, garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción de los usuarios, así como la observancia de los principios de legalidad, eficacia, seguridad jurídica y buena fe que orientan las actuaciones administrativas y la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Cordialmente

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)