

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 14

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-173

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: RECURSO DE APELACIÓN Y SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Subtemas: trámite de los recursos en materia de servicios públicos domiciliarios _ Silencio administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios.

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 que comprenden diferentes aspectos, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011⁶

Ley 1755 de 2015⁷

Decreto 1369 de 2020⁸

Concepto Unificado SSPD-OJ-2013-27.

Concepto SSDP-OJ-2025-156.

Concepto SSDP-OJ-2025-186.

Concepto SSPD-OJ-2018-766.

Concepto SSPD-OJ-2016-719.

Concepto SSPD -OJ-2018-583

CONSIDERACIONES

Con el fin de emitir un concepto de carácter general, es necesario precisar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o se decidir situaciones de carácter particular y concreto, en la medida en que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Bajo esa apreciación y con el propósito de ilustrar el tema consultado y absolver los interrogantes formulados, se realizarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) de las peticiones y recursos en materia de servicios públicos domiciliarios, (ii) silencio administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios y, (iii) de la exigibilidad de los valores facturados y los efectos de los recursos sobre las sumas objeto de reclamación.

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 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."

⁸ "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios"

i) De las peticiones y recursos en materia de servicios públicos domiciliarios

Frente a los mecanismos de defensa de los usuarios previstos en la Ley 142 de 1994, es importante reiterar que se trata de un régimen especial, en efecto, conforme lo ha señalado está Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado- SSPD-OJ-2013-27: *“(...) la Ley 142 de 1994 es una norma de carácter especial respecto de este tema, por lo que su aplicación se prefiere respecto de otras que también lo aborden, salvo que se requiera llenar algún vacío.”*. En ese sentido, en aquellos aspectos no regulados expresamente por la Ley 142 de 1994, resulta procedente acudir a las disposiciones generales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por remisión expresa de la misma normativa especial.

En tal sentido, el artículo 152 ibídem estableció que es de la esencia del contrato de servicios públicos domiciliarios que el suscriptor y/o usuario pueda presentar peticiones respetuosas a los prestadores, en los siguientes términos:

“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.”

De la norma citada, se aprecia que el legislador otorgó mecanismos a través de los cuales los usuarios de servicios públicos domiciliarios pueden controvertir las decisiones de los prestadores.

En lo relativo a los **recursos procedentes**, el artículo 154 de la misma Ley, estableció los medios de impugnación contra algunos actos que profiere el prestador, así como los términos para su interposición y resolución, señalando:

“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.”

La norma citada, además de señalar los recursos procedentes, identifica de manera expresa los actos frente a los cuales pueden interponerse, esto es, contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

En cuanto al trámite que debe seguirse, el inciso 3 del artículo 153 de la Ley 142 de 1994 expresamente consagra que “*Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.*” De este modo, al trámite de las peticiones, quejas y recursos (PQR) en materia de servicios públicos domiciliarios le será aplicable por especialidad, la Ley 142 de 1994 y por remisión expresa (en lo que corresponde a su trámite), la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Lo anterior cobra especial relevancia en materia del recurso de apelación, toda vez que la Ley 142 de 1994 no estableció un término especial para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resuelva dicho recurso.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 dispone que los prestadores deberán resolver las peticiones, quejas y recursos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo contemplado para tal evento:

“ARTÍCULO 158. DEL TÉRMINO PARA RESPONDER EL RECURSO. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY 142 DE 1994. *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."*

En consecuencia, una vez presentada la petición, queja o recurso de reposición ante el prestador, éste deberá responder dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo, caso en el cual, el suscriptor o usuario podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Debe precisarse que dicho término resulta aplicable a las actuaciones surtidas en sede del prestador del servicio público domiciliario, particularmente frente a las peticiones, quejas y recursos de reposición. No obstante, tratándose del recurso de apelación resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Ley 142 de 1994 no estableció un término especial de decisión, razón por la cual, conforme al artículo 159 ibídem, resulta aplicable el trámite previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De manera que, a partir del día dieciséis (16) se configura un acto presunto positivo del prestador, del que se infiere una respuesta favorable para el interesado, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora, o que se haya requerido la práctica de pruebas.

No obstante, es importante señalar que el término de quince (15) días hábiles puede ampliarse únicamente en dos eventos: (i) cuando sea necesaria la práctica de pruebas y (ii) cuando la demora haya sido auspiciada por el usuario, circunstancias que deberán ser debidamente demostradas.

En el primer caso, será indispensable que se expida un auto que decrete la práctica de pruebas dentro del término inicial y que dicho auto sea puesto en conocimiento del interesado, suspendiéndose el término para decidir por el lapso señalado para el periodo probatorio, el cual no podrá exceder de treinta (30) días, prorrogables por una sola vez, conforme a lo previsto en el artículo 79 del CPACA.

Frente a ello, esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto SSPD-OJ-2025-156 indicó:

"(...)es necesario remitirse a la Ley general que rige las actuaciones administrativas, es así como el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) dispuso que las autoridades deberán resolver los recursos de reposición y apelación de plano, salvo que se haya solicitado la práctica de pruebas o se decreten de oficio; sin embargo, esta norma no señaló un plazo cierto para resolver estos, por lo que el Consejo de Estado llenó el vacío legal al decidir que el plazo con el que contarán las autoridades para resolver el recurso de apelación se regirá por lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, esto es 15

días hábiles, salvo que las condiciones particulares del caso requieran, por ejemplo, agotar un periodo probatorio, evento en el cual el término podrá prorrogarse por otro tanto, sin que pueda exceder de 30 días. (...).”

Así las cosas, es posible concluir que, frente al recurso de apelación resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, resulta aplicable el trámite general previsto en el CPACA, ante la ausencia de regulación especial expresa en la Ley 142 de 1994 respecto del término para resolver dicho recurso en segunda instancia.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 86 del CPACA prevé expresamente que transcurridos dos (2) meses desde la interposición del recurso de apelación sin que se haya notificado decisión expresa, se configurará el silencio administrativo negativo. En ese sentido, si bien doctrinalmente se ha acudido a los artículos 13 y 14 del CPACA para efectos del trámite general de los recursos administrativos, la consecuencia jurídica expresamente prevista por el legislador frente a la falta de decisión oportuna en sede de apelación corresponde a la configuración del silencio administrativo negativo en los términos del citado artículo 86.

En consonancia con la norma citada, el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 dispone:

“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.” (resaltado fuera de texto).

De acuerdo con la norma citada, 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.

Debe precisarse que, si bien el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 dispuso que al recurso de apelación se le dará el trámite establecido en el Código Contencioso Administrativo, dicha norma no fijó expresamente un término especial para que la Superintendencia resuelva el recurso en segunda instancia. Por ello, la doctrina administrativa y la Sala de Consulta y Servicio Civil del

Consejo de Estado han considerado procedente aplicar de manera supletoria las disposiciones generales del CPACA relativas al trámite de los recursos administrativos.

En cuanto a la remisión del expediente, si bien la norma no fijó un término para que las empresas remitan a la Superintendencia los expedientes correspondientes a los recursos de apelación interpuestos por los usuarios, ni estableció la obligación de expedir y enviar constancia al recurrente, esta Superintendencia, con el fin de garantizar el derecho al debido proceso y asegurar una respuesta adecuada y oportuna a las reclamaciones, expidió las Circulares Externas SSPD 000003 del 26 de febrero de 2004 y SSPD 000008 del 29 de junio de 2004, reiterando posteriormente, mediante la Circular 20221000000364 del 29 de junio de 2022, el contenido de dichas disposiciones en los siguientes términos:

“(…)

1. *Los expedientes para resolver los recursos de apelación deben ser remitidos a esta Superintendencia **dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en la cual se notifique la decisión del recurso de reposición.***

2. *Los expedientes para resolver los recursos de apelación **NO pueden ser acumulados y enviados en bloque.** Es obligación del prestador remitir cada expediente dentro del término de tres (3) días siguientes a la fecha en que se notifica cada decisión. (...)*

En tal sentido, una vez notificada la decisión del recurso de reposición, dentro de los tres (3) días siguientes el expediente debe ser remitido por los prestadores a esta Entidad. Es preciso advertir que este plazo se suspenderá durante el tiempo que sea necesario para la práctica de pruebas y, en todo caso, el vencimiento del término no exime a la entidad de resolver el recurso, salvo que se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

Asimismo, es preciso insistir que esta Circular Externa constituye un instrumento de instrucción y orientación expedido por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, mediante el cual se estableció un término razonable para el traslado del expediente por parte del prestador, permitiendo el trámite oportuno de los recursos de apelación presentado por los usuarios y posibilitando adecuadamente las funciones de vigilancia y control, en aras de garantizar los principios de doble instancia, debido proceso, derecho de contradicción y defensa a los usuarios, propios del derecho fundamental que tiene los usuarios y suscriptores al debido proceso, que se traduce en obtener pronta y clara respuesta a sus solicitudes.

Finalmente, debe indicarse que la configuración del silencio administrativo negativo respecto del recurso de apelación no implica la pérdida automática de competencia de la administración para resolverlo, toda vez que dicha facultad subsiste mientras no se haya notificado auto admisorio de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

ii) **Silencio administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios**

Tratándose de la figura jurídica conocida como silencio administrativo, se debe delimitar que, en materia de servicios públicos domiciliarios, se aplica tanto el positivo como el negativo veamos.

Conforme los artículos 152 y 158 de la Ley 142 de 1994, los suscriptores y/o usuarios tienen el derecho de presentar ante los prestadores de servicios públicos domiciliarios peticiones, quejas o recursos relativos a la prestación directa de los referidos servicios o a la ejecución del contrato de servicios públicos.

En ese sentido, una vez presentada la petición, queja, reclamación o recurso de reposición ante el prestador, éste deberá responder dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, es decir, desde el mismo día en que fue presentada, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo (SAP); evento en el cual, el usuario podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto, en los términos del artículo 158 antes citado.

Debe precisarse que dicha consecuencia jurídica se predica de las actuaciones surtidas en sede del prestador del servicio público domiciliario y no frente al trámite del recurso de apelación adelantado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Por lo anterior, es preciso poner de presente que el silencio administrativo positivo es una figura jurídica de creación legal, que parte de la violación al núcleo esencial del derecho fundamental de petición. Por esta razón, es deber de los prestadores de servicios públicos garantizar el derecho de petición de los suscriptores y/o usuarios dando respuesta en debida forma, lo que implica que sea emitida dentro del término legal otorgado, pero también que atienda de forma clara, congruente y precisa los hechos y pretensiones planteadas; y sea puesta en conocimiento del peticionario.

El incumplimiento por parte del prestador a su deber de emitir respuesta en debida forma a las peticiones conlleva a la configuración del silencio administrativo positivo, y, por ende, se entenderá que estas han sido resueltas de manera favorable al usuario.

En Concepto SSDP-OJ-2025-186, esta Oficina Asesora Jurídica recordó:

“(..)las causales de configuración del silencio administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios, son las siguientes: (i) falta de respuesta oportuna, es decir, la emitida por fuera de los 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación; (ii) falta de respuesta de fondo, siendo aquella que no atiende de manera clara, precisa, concreta y congruente los hechos y pretensiones del usuario; y (iii) por indebida notificación, es decir, cuando la respuesta no es puesta en conocimiento del peticionario en los términos indicados en la Ley 1437 de 2011. (..)”.

Diferente ocurre cuando se está en el escenario del trámite del recurso de apelación, frente a ello mediante Concepto SSPD-OJ-2018-766, se manifestó:

“(...) 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, quince (15) días, a diferencia de lo que ocurre en materia de servicios públicos con el recurso de reposición el cual resuelve los prestadores, no genera como consecuencia un acto administrativo ficto positivo. Por el contrario, siguiendo el contenido del artículo 86, Ley 1437 de 2011, solo hasta transcurridos dos (2) meses a partir de su presentación, se producirá como consecuencia un acto ficto administrativo negativo. La norma señala: “ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

(...)

Por último, 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(.).” (subraya fuera del texto).

La configuración del silencio administrativo negativo no implica la pérdida automática de competencia de la administración para resolver el recurso de apelación, toda vez que dicha facultad subsiste mientras no se haya notificado auto admisorio de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En concordancia con el concepto transcrito, en el régimen de los servicios públicos domiciliarios no se previó un término especial para que la Superservicios resuelva el recurso de apelación interpuesto contra las decisiones de los prestadores, razón por la cual aplica el trámite general previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, si transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso de apelación, sin que se haya notificado decisión expresa sobre este, se entenderá que la decisión es negativa en los términos del artículo 86 del CPACA. En este evento, el usuario podrá acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lo pertinente.

iii) De la exigibilidad de los valores facturados y los efectos de los recursos sobre las sumas objeto de reclamación.

En relación con los efectos que genera la interposición de peticiones, quejas y recursos frente a los valores facturados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, resulta pertinente señalar que el régimen especial contenido en la Ley 142 de 1994 estableció garantías orientadas

a salvaguardar el derecho de defensa y contradicción de los suscriptores y/o usuarios, evitando que el ejercicio de los mecanismos de reclamación se vea limitado por medidas de presión económica derivadas del cobro de sumas objeto de controversia.

En ese sentido, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 dispuso:

“ARTÍCULO 155. DEL PAGO Y DE LOS RECURSOS. Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ésta. Salvo en los casos de suspensión en interés del servicio, o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio, tampoco podrá suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiesen sido interpuestos en forma oportuna.

Sin embargo, para recurrir el suscriptor o usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso, o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos.”

De la disposición citada se desprende que el legislador estableció una protección especial a favor de los usuarios, consistente en impedir que los prestadores condicionen el ejercicio del derecho de defensa al pago previo de las sumas objeto de discusión administrativa.

En ese orden de ideas, cuando un usuario presenta reclamación, petición o recurso respecto de determinados valores facturados, las sumas efectivamente controvertidas pierden temporalmente exigibilidad mientras se resuelve de fondo la actuación administrativa correspondiente. No obstante, dicha protección no se extiende a los valores que no fueron objeto de reclamación, respecto de los cuales subsiste la obligación de pago en los términos previstos en el artículo 155 ibídem.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica ha señalado que el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 tiene como finalidad garantizar que los usuarios puedan ejercer los mecanismos de reclamación y defensa sin presiones económicas derivadas del cobro inmediato de los valores discutidos.

En ese sentido, el Concepto SSPD 2018 - 583 indicó:

“(…) Los prestadores no pueden exigir al suscriptor y/o usuario el pago de los valores de la factura que se encuentren en reclamación, como requisito para atender un recurso relacionado con esta, ni tampoco emplear dicha herramienta como mecanismo de coerción para impedir que los usuarios hagan uso de cualquier otro derecho. Al respecto, los usuarios sólo deben acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de discusión o el promedio del consumo de los últimos cinco (5) períodos. (...)”.

De igual manera, esta Superintendencia ha precisado que el usuario únicamente se encuentra obligado a acreditar el pago de las sumas que no son objeto de discusión, así como el promedio de consumo exigido legalmente para efectos de la procedencia del recurso.

Ahora bien, tratándose de los efectos jurídicos derivados de la interposición de recursos administrativos, resulta pertinente señalar que el artículo 79 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que los recursos se conceden en efecto suspensivo, razón por la cual la decisión recurrida no adquiere firmeza mientras no se resuelvan los recursos interpuestos oportunamente.

En concordancia con lo anterior, el artículo 87 ibídem establece que los actos administrativos quedarán en firme, entre otros eventos, cuando contra ellos no proceda ningún recurso o cuando los recursos interpuestos hayan sido decididos.

Así las cosas, mientras se encuentre pendiente de decisión el recurso de apelación interpuesto oportunamente contra un acto de facturación, los valores efectivamente controvertidos no resultan exigibles hasta tanto se defina de manera definitiva la actuación administrativa.

En consecuencia, respecto de los montos objeto de reclamación no puede predicarse válidamente mora a cargo del usuario, toda vez que la exigibilidad de dichas sumas permanece suspendida mientras se resuelven los recursos interpuestos en debida forma.

Lo anterior no significa que el usuario quede exonerado del pago de las sumas no discutidas, respecto de las cuales sí podrán generarse las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento, incluyendo la causación de intereses moratorios cuando haya lugar a ello.

Sobre el cobro de intereses moratorios, resulta pertinente indicar que si bien la normativa aplicable permite a los prestadores cobrar intereses sobre obligaciones exigibles y vencidas, dicha facultad no puede ejercerse respecto de valores que se encuentren legítimamente sometidos a discusión administrativa.

En efecto, la Corte Constitucional en Sentencia SU-1010 de 2008 reconoció la posibilidad de cobrar intereses moratorios en materia de servicios públicos domiciliarios; sin embargo, ello parte del supuesto de existencia de obligaciones ciertas, exigibles y no controvertidas.

En consecuencia, mientras los valores facturados permanezcan sometidos a reclamación o recurso debidamente interpuesto, no resulta procedente exigir intereses moratorios sobre dichas sumas, por cuanto la obligación carece temporalmente de exigibilidad jurídica hasta tanto se adopte una decisión administrativa definitiva.

Finalmente, debe precisarse que, si dentro del trámite del recurso de apelación esta Superintendencia advierte una posible configuración del silencio administrativo positivo respecto de la actuación surtida ante el prestador, podrá adelantar las actuaciones correspondientes tendientes a garantizar la efectividad del acto administrativo presunto favorable al usuario, en los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y el CPACA.

CONCLUSIONES

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

- 1. “¿Cuál es el término legal con el que cuenta la empresa de servicios públicos domiciliarios para remitir a la Superintendencia de Servicios Públicos***

Domiciliarios el expediente correspondiente, una vez resuelto el recurso de reposición y concedido el recurso de apelación interpuesto en subsidio? Solicito indicar la normativa aplicable, ya sea contenida en la Ley 142 de 1994, el CPACA u otra disposición legal o reglamentaria”.

Se tiene que la Ley 142 de 1994 no fijó un término específico para la remisión de los expedientes correspondientes a los recursos de apelación ni estableció la obligación de expedir constancia al recurrente informando la fecha de su envío a esta Superintendencia, lo cierto es que, mediante las Circulares Externas SSPD 000003 de 2004, 000008 de 2004 y la Circular 20221000000364 de 2022, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dispuso expresamente que los expedientes deben remitirse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la decisión del recurso de reposición.

En consecuencia, aunque no exista un deber legal expreso de informar al usuario la fecha exacta de remisión, dicha fecha puede determinarse objetivamente si se tiene en cuenta que el envío debe efectuarse dentro de los tres (3) días siguientes a aquel en que quede surtida la notificación de la decisión, de conformidad con las instrucciones administrativas impartidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante las Circulares Externas SSPD 000003 de 2004, 000008 de 2004 y 20221000000364 de 2022. ~~conforme a las reglas del procedimiento administrativo.~~

2. “¿Cuál es el término con el que cuenta la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para resolver el recurso de apelación remitido por la empresa de servicios públicos domiciliarios? Favor citar la normativa aplicable y precisar si existe término máximo para decidir”.

La Ley 142 de 1994 no estableció un término especial para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resuelva el recurso de apelación interpuesto contra las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Por tal razón, y ante el vacío normativo existente en el régimen especial, resulta aplicable el trámite general previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), conforme a la remisión efectuada por el artículo 159 de la Ley 142 de 1994.

En ese orden de ideas, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 establece que las peticiones, quejas y recursos presentadas a las empresas deberán resolverse dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que las condiciones particulares del caso requieran la práctica de pruebas o concurran las demás circunstancias previstas en dicha disposición.

En caso de decretarse pruebas dentro del trámite del recurso de apelación, esta Superintendencia deberá informar a las partes, mediante correo certificado, la fecha exacta de vencimiento del término probatorio, el cual no podrá exceder de treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto, conforme a lo previsto en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, debe precisarse que, en lo no regulado por el régimen especial de los servicios públicos domiciliarios, resulta aplicable el CPACA conforme a la remisión efectuada por el artículo 159 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, de conformidad con el artículo 86 del CPACA,

transcurridos dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso de apelación sin que se haya notificado decisión expresa, se configurará el silencio administrativo negativo.

No obstante, conforme al artículo 86 del CPACA, transcurridos dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso de apelación sin que se haya notificado decisión expresa, se configurará el silencio administrativo negativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios conserve la competencia para resolver el recurso mientras no se haya notificado auto admisorio de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. “En caso de que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no se pronuncie frente al recurso de apelación durante un periodo prolongado de tiempo, ¿se configura algún tipo de prescripción, caducidad, silencio administrativo u otra consecuencia jurídica? Solicito indicar la normativa aplicable y los efectos jurídicos correspondientes”.

Tratándose del recurso de apelación resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la falta de resolución o de notificación expresa de la decisión que resuelve los recursos de ley dentro del término legal configura un acto administrativo ficto de carácter negativo, al tenor del artículo 86 del CPACA.

En consecuencia, el vencimiento del plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición regular de los recursos, sin la respectiva notificación, faculta al recurrente para demandar el acto presunto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, conviene precisar que la configuración del silencio administrativo negativo no despoja a la administración de la competencia para resolver el recurso. Dicha facultad se mantiene incólume hasta tanto no se notifique el auto admisorio de la demanda judicial correspondiente.

En línea con lo anterior, respecto del silencio administrativo negativo, conviene traer a colación el Concepto SSPD-OJ-2016-719, en el que esta Oficina indicó:

“Así las cosas, el operador jurídico no pierde competencia para resolver el recurso en tanto no hayan vencido los dos meses a que se refiere la norma transcrita. De igual forma, en tanto el interesado no presente demanda ante el juez competente, dado el surgimiento del acto ficto de carácter negativo, el operador jurídico puede desatar el recurso a su cargo, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que se configura.”

Con base en el concepto aludido, es claro que el vencimiento del término de dos (2) meses establecido en el artículo 86 del CPACA no despoja a la Superservicios de su competencia para decidir el recurso. Lo anterior, siempre y cuando el recurrente no haya ejercido la acción judicial correspondiente ni se haya notificado el auto admisorio de la demanda contra el acto ficto, la entidad conserva la facultad legal de resolver el recurso.

4. “Mientras la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resuelve el recurso de apelación, y teniendo en cuenta que el valor facturado se encuentra en reclamación, ¿puede la empresa de servicios públicos domiciliarios generar o cobrar intereses moratorios sobre dichos valores? Favor indicar la normativa aplicable, particularmente lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes”.

Sobre el particular, de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, los suscriptores y/o usuarios, se encuentran facultados para presentar peticiones, quejas y recursos en contra de los actos de facturación, sin que para ello se exija el pago de las sumas que son objeto de reclamación. Sin embargo, para recurrir, es decir, para interposición de los recursos de ley, el usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión.

En ese sentido, presentada la reclamación contra determinada factura, el usuario y/o suscriptor puede acercarse a la sede del prestador, con el fin que, en aplicación del mencionado artículo, expida una factura provisional o parcial que excluya los valores que fueron reclamados, y así poder efectuar el pago de las sumas que no fueron discutidas y con ello cumplir el requisito exigido para la interposición de los recursos. Es decir, el prestador deberá facilitar al usuario el pago de las sumas que no han sido reclamadas, emitiendo para ello, una factura que excluya los valores que, si han sido reclamados, la cual, bien puede ser denominada factura parcial o provisional.

En conclusión, ante la existencia de una reclamación de un valor frente al prestador, éste tiene la obligación de reflejar en adelante y hasta que se resuelva dicha reclamación en segunda instancia, los valores que están siendo objeto de la misma, de manera que si bien, obran dentro de la factura, no son exigibles hasta tanto se defina la controversia respecto de dichos valores y al no ser exigible no constituyen ni mora ni intereses algunos.

Cordialmente,

MARIA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).