

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-179

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², modificado por el Decreto 1547 de 2022, 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

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 radicada contiene una serie de preguntas relativas al recurso de Apelación y los términos de esta Superintendencia para resolverlo.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011

Ley 1755 de 2015

Concepto unificado SSPD-OJU-2010-15

Concepto SSPD OJ 649 de 2022

Concepto SSPD-OJ-2018-766

CONSIDERACIONES

Previo a resolver la consulta planteada, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Se resalta que en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, se procederá a dar una orientación en términos generales, respecto las peticiones y recursos en materia de servicios públicos domiciliarios, así como:

1. De las peticiones y recursos en materia de servicios públicos domiciliario-generalidades.

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.”

De manera inicial, es preciso señalar que esta Superintendencia ejerce las funciones relacionadas con la atención de peticiones y recursos de los suscriptores y usuarios a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y sus Direcciones Territoriales, conforme con los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6, 22 y 24 del Decreto 1369 de 2020. Dichas funciones incluyen: (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.

Ahora bien, en lo relacionado con peticiones y recursos es preciso traer a colación el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, el cual establece como elemento esencial del contrato de servicios públicos el derecho de los suscriptores y usuarios a presentar peticiones, quejas y recursos **ante los prestadores**, veamos:

“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. (...)”

Este marco jurídico busca equilibrar la relación usuario-prestador, asegurando vías efectivas para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Si presentada la petición – reclamación, la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer los recursos procedentes, esto es, el de reposición que debe ser resuelto por el prestador y subsidiariamente el de apelación, a cargo de la Superservicios, en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

En lo que respecta al procedimiento de defensa de los usuarios en sede del prestador de los servicios públicos domiciliarios, es preciso señalar que, tal como lo indicó esta Oficina Asesora jurídica en el Concepto Unificado 27 de 2013 *“(...) 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”*. Es decir que, como régimen de los servicios públicos domiciliarios, en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios y su ejecución, resulta ser la norma preferente sobre cualquiera otra.

De ahí que sea norma especial sobre la materia y disponga en el capítulo VII del título VIII “El Contrato de Servicios Públicos” el procedimiento de “Defensa de los Usuarios en Sede de la Empresa”. En ese contexto, 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”*.

Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 del CPACA, que establece que: *“(...) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establezcan en este código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de éste código”*.

De este modo, al trámite de las Peticiones, Quejas y Recursos (PQR's) 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 CPACA. Es decir, la atención de PQR's ante el prestador cuenta con un procedimiento gobernado por la norma especial, y en lo no reglamentado y/o por expresa disposición normativa, por el procedimiento general administrativo establecido en el CPACA.

En particular, concluimos que el régimen legal de los recursos que proceden contra las decisiones administrativas adoptadas por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos y su trámite, es el establecido en la Ley 142 de 1994, que es una norma de carácter especial en este tema, por lo que su aplicación es preferencial respecto de otras que también lo aborden, salvo que se requiera llenar algún vacío.

2. Del trámite para resolver los recursos de apelación por parte de la Superintendencia.

Ahora bien, en relación al plazo con el que cuenta esta Superintendencia para resolver el recurso de apelación interpuesto por el usuario de manera subsidiaria al de reposición objeto de su consulta, resulta conveniente traer a colación la postura adoptada por esta Oficina en Concepto SSPD OJ 649 de 2022, que particularmente señala:

“Con relación al término para resolver los recursos, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 establece que los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben 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.

No obstante, esta disposición no señaló el término con que cuenta la Superintendencia para resolver el recurso de apelación interpuesto como subsidiario del de reposición; no obstante, a través del concepto de 29 de octubre de 2012, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado estableció lineamientos sobre dicho término e indicó lo siguiente:

(...) De conformidad con los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, el plazo general y expreso para resolver los recursos administrativos es de 15 días, 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.

No obstante, cuando en los recursos sea del caso practicar pruebas, bien sea porque se solicitaron, aportaron o se decretaron de oficio, el término general de 15 días hábiles se suspende mientras dura el periodo probatorio (que en ningún caso será superior a

30 días hábiles), y se corre traslado de las pruebas practicadas, vencido el cual deberá proferirse la decisión, tal como se explicó en las consideraciones de este concepto (...). El plazo establecido en el artículo 86 del CPACA sólo está en función de la posibilidad que tiene el ciudadano de acudir a la administración de justicia ante la omisión de las autoridades para resolver los recursos, y en modo alguno como el término máximo con el que cuenta para decidir tales recursos (...).

Por lo anterior, y de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado, el término para resolver el recurso de apelación por parte de la Superintendencia es de quince (15) días”.
(Subrayado fuera de texto)

Del concepto en cita se reitera que para el recurso de apelación que es de conocimiento de esta Superintendencia, **el régimen de los servicios públicos domiciliarios no previó un término en el cual esta Entidad deba resolverlo**, por lo que se debe acudir a los términos generales para resolver las peticiones señaladas en el artículo 14 del CPACA, siendo estos los mismos con los que cuenta esta entidad para resolver el recurso de apelación, esto es 15 días hábiles siguientes a su recepción, salvo que las condiciones particulares del caso requieran, por ejemplo, agotar un periodo probatorio, evento en el que el término podrá prorrogarse por otro tanto, sin que pueda exceder de 30 días.

En ese escenario, es pertinente indicar que, frente al trámite para responder el recurso de apelación, esta Oficina Asesora Jurídica en el 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, 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. El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria ~~gravísima~~.” (subraya fuera de texto)

De lo expuesto, se puede concluir que en los términos del artículo 159 de la Ley 142 de 1994, a los recursos de apelación se les debe dar trámite dentro del término general establecido en el artículo 14 del CPACA, en conjunto con las demás normas que lo modifiquen y/o complementen.

Si dentro del trámite de la apelación, la Superintendencia estima necesario practicar pruebas o el recurrente las solicita, se podrá abrir un periodo probatorio que no puede ser superior a treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto, según lo dispone el inciso segundo del artículo 159 de la Ley 142 de 1994.

Vencido el período probatorio, si a este hubiere lugar y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso, en los términos del inciso 1 del artículo 80 del CPACA.

En igual medida, si transcurrido un plazo de dos (2) meses siguientes 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 contencioso-administrativa para lo pertinente.

Valga indicar que este plazo se suspenderá durante el plazo que sea necesario para la práctica de pruebas y que, 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 por la jurisdicción contencioso administrativo, según lo dispone el mismo artículo 86 del CPACA.

La Superintendencia, en todo caso al resolver el recurso de apelación, analizará objetivamente el expediente conforme a las pruebas presentadas y al marco legal (Constitución, Ley 142 de 1994 y Ley 1437 de 2011), sin considerar apreciaciones subjetivas de las partes. Su decisión, basada en el debido proceso, buscará garantizar el cumplimiento de la normatividad y la regulación aplicable en la relación usuario-prestador.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones con las que se da respuesta a cada una de las inquietudes planteadas:

“1) ¿Alguna norma legal fija un plazo máximo a la Superservicios para resolver un RAP como el mío?

2) Con el fin de reducir el tiempo de resolución de un RAP como el mío y dada la naturaleza legal de la Superservicios, ¿aplica el uso de un acto de impulso procesal o un acto basado en el principio de celeridad?

3) ¿Cuáles herramientas legales podrían ayudar a reducir el tiempo de resolución de un RAP como el mío?”

- Al trámite de las Peticiones, Quejas y Recursos (PQR's) 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); es decir, este trámite cuenta con un procedimiento gobernado por la norma especial, y en lo no reglamentado y/o por expresa disposición normativa, por el procedimiento general administrativo.
- En cuanto al recurso de apelación que es de conocimiento de esta Superintendencia, se reitera que **el régimen de los servicios públicos domiciliarios no previó un término en el cual esta Entidad deba resolverlo**, por lo que se debe acudir a los términos generales para resolver las peticiones señaladas en el artículo 14 del CPACA, siendo estos los mismos con los que cuenta esta entidad para resolver el recurso de apelación, esto es **15 días hábiles siguientes a su recepción**, salvo que las condiciones particulares del caso requieran, por ejemplo, agotar un periodo probatorio, evento en el que el término podrá prorrogarse por otro tanto, sin que pueda exceder de (30) treinta días.
- **Transcurrido un plazo de dos (2) meses siguientes 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 contencioso-administrativa para lo pertinente. Valga indicar que este plazo se suspenderá durante el plazo que sea necesario para la práctica de**

pruebas y que, 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 por la jurisdicción contencioso administrativo, según lo dispone el mismo artículo 86 del CPACA.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)