

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-018

Señor
XXXXXXXXXXXX

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

¹ Radicados

TEMA: OFICINA DE PETICIONES QUEJAS Y RECURSOS

Subtemas: Ubicación geográfica

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

³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

⁴ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

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

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

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

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:

“...la oficina principal de atención de peticiones, quejas y recursos (PQR) de una empresa prestadora del servicio público de aseo puede estar ubicada en la zona industrial del área metropolitana junto con la base operativa.

También me gustaría saber cuáles son las condiciones mínimas con relación a la ubicación geográfica de dicha oficina para el acceso de los usuarios.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-15, actualizado el 19 de agosto de 2025

Concepto SSPD-OJ-2021-351

Concepto SSPD-OJU-2023-11

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta, es preciso aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, de conformidad 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.

Ahora bien, en cuanto refiere a la consulta es de iniciar mencionando que el artículo 153 de la Ley 142 de 1994 hace referencia a las oficinas de peticiones, quejas y recursos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 153. DE LA OFICINA DE PETICIONES Y RECURSOS. Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una 'Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos', la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

Estas 'Oficinas' llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron.

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

⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.” (subraya fuera de texto)

Particularmente, frente al servicio público de aseo, el artículo 2.3.2.2.4.1.101. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 dispone:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.1.101. OFICINA DE PETICIONES, QUEJAS Y RECURSOS. Todas las personas prestadoras del servicio público de aseo deben disponer de una oficina para recibir, atender, tramitar y resolver todo tipo de peticiones, quejas y recursos que presenten los usuarios y/o suscriptores de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Estas oficinas llevarán un registro y harán un seguimiento detallado de cada una de las peticiones, quejas y recursos donde aparezca entre otros aspectos: motivo de la petición o queja, fecha en que se presentó, medio que utilizó el usuario y/o suscriptor, respuesta que se le dio y tiempo que utilizó la empresa para resolverla. La anterior información debe estar disponible en todo momento para consulta de los usuarios que lo soliciten y en particular de la autoridad competente.” (subraya fuera de texto)

De conformidad con los artículos antes transcritos, los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen la obligación de contar con una oficina mediante la cual se atiendan, tramiten, respondan y resuelvan todo tipo de peticiones, quejas y recursos que presenten los usuarios o suscriptores con ocasión de la prestación del servicio, aspecto que se surtirá, de conformidad con la normativa de prestación del servicio público de aseo, en cada una de las áreas de prestación del mismo – APS- que atiende el prestador.

En ese sentido, el prestador debe garantizar al usuario todos los medios de presentación de peticiones, mediante la existencia de oficinas en cada uno de los municipios o zonas en los que presta el servicio público de aseo. Sobre el particular, el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-15, actualizado el 19 de agosto de 2025 señala:

“(…) En este sentido, es preciso concluir que las oficinas de PQR, en virtud de la importancia y trascendencia que revisten, no solo por la obligatoriedad que atiende el cumplimiento del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, sino por la disertación jurisprudencial realizada a partir del ejercicio del derecho fundamental de petición en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por quienes adquieren algunas potestades de autoridad, así como en virtud de la calidad y continuidad del servicio y de la esencia en la ejecución del contrato de condiciones uniformes, deben ser garantizadas por el prestador en cada área de prestación del servicio.

Lo anterior, en la medida que el prestador debe cumplir y garantizar todas las obligaciones frente a cada uno de los usuarios respecto de los cuales realiza la prestación en cada municipio o distrito. Además, por cuanto las metodologías tarifarias realizan para cada área o municipio/distrito un reconocimiento económico de los costos de atención al usuario, entre ellos, el de atención de PQRS para cada área y por cada usuario. Situación que atiende a las imposiciones normativas y constitucionales.

El incumplimiento a esta obligación normativa de contar con oficinas de PQR, en cada área de prestación, podrá conllevar no solo al incumplimiento de la norma y con ello a las actuaciones que considere tomar esta Superintendencia, en desarrollo de lo contemplado en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, sino además una violación a la prestación del servicio en términos de calidad y eficiencia.

Por su parte y desde la jurisprudencia de la Corte podrá atender además a una violación al debido proceso, derecho fundamental constitucional en atención a obedecer a una forma propia para la atención de usuarios, en cuanto a PQR en desarrollo del contrato de condiciones uniformes y la Ley 142 de 1994.” (subraya fuera de texto)

Lo anterior, en el marco de lo que ya había sido expuesto por esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2021-351 el cual mencionó:

“(…) se deberá garantizar al usuario todos los medios de presentación de dichas peticiones, entre ellas la verbal, la cual por disposición del legislador expresamente debe ser ante una oficina o dependencia, lo cual conllevará para los prestadores de servicios públicos, aunado a lo señalado en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, la existencia de estas oficinas en cada uno de los municipios o zonas en los cuales la empresa presta el servicio, pues de otra forma no se garantizará el derecho fundamental y contractual al usuario de presentar peticiones, de forma puntual de carácter verbal

Lo anterior, en la medida que debe ser considerada la situación de cada usuario, así como los medios con los que cuenta para la presentación de peticiones, quejas, reclamos o recursos, en la medida que garantizar, por ejemplo, solo la presentación a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, podrá implicar una violación del derecho, pues existirán zonas o usuarios que no podrán acceder por vía telefónica, internet o aplicación, a la presentación de su petición queja o recurso, por lo que debe ser garantizado todos los medios señalados por las normas en cita. (…).” (subraya fuera de texto)

Ahora bien, para la prestación del servicio público de aseo, las diferentes metodologías desarrolladas por la CRA reconocen los costos en los que incurren los prestadores para la atención a través de las oficinas de PQRS en cada área de prestación del servicio, entendida esta como: “...la zona geográfica del municipio o distrito debidamente delimitada donde la persona prestadora ofrece y presta el servicio de aseo. Esta deberá consignarse en el contrato de condiciones uniformes.”⁷

Este reconocimiento económico se realiza como parte del costo fijo de comercialización, dentro del cual se incluye, entre otros, el arrendamiento de locaciones ubicadas dentro la zona geográfica delimitada, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones frente a cada uno de los usuarios con respecto a la prestación del servicio en cada municipio o distrito conforme al APS determinada por el prestador. Al respecto, a través de Concepto SSPD-OJU-2023-11 esta Oficina mencionó:

⁷ Artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

“(...) Para el caso de los prestadores de servicio público de aseo, esta Oficina, mediante memorando SSPD 20201300060613 del 15 de julio de 2020, indicó que en virtud de la importancia y trascendencia que revisten las oficinas de PQR y la relevancia del derecho fundamental de petición, estas deben ser garantizadas por el prestador en cada área de prestación del servicio. Además, las metodologías tarifarias reconocen -para cada área o municipio/distrito- los costos de atención al usuario, entre ellos, el de atención de PQRS para cada área y por cada usuario, por lo que los prestadores del servicio público domiciliario de aseo tienen la obligación de contar con oficinas de peticiones, quejas y recursos en cada área de prestación. (...)”. (subraya fuera de texto)

Aspecto mencionado, que igualmente fue señalado en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-15, el cual mencionó:

“(...) Para el servicio de aseo, esta Oficina a través del Memorando SSPD 20201300060613 señalo que el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece como características de calidad y continuidad del servicio la creación de programas que suministren información a los usuarios en cada APS y con ello la presentación de PQR. Garantía que se cumple además, a partir de la existencia de la infraestructura para la atención de estas peticiones, la cual no se sule solo con medios virtuales, pues se exige la existencia de estas oficinas, con las cuales se garantiza las peticiones en la modalidad presencial escrita y verbal y además se impone la existencia de medios no presenciales, virtuales, como la página web, con espacios para el trámite de PQR, dirección de oficinas de PQR y números telefónicos para la atención de usuarios, de conformidad a lo señalado en los artículos 2.3.2.2.4.2.111 y 2.3.2.2.4.2.112 del citado Decreto.

En este sentido, las diferentes metodologías desarrolladas por la CRA para la prestación del servicio de aseo, realiza el reconocimiento de los costos para los prestadores del servicio a partir de cada área de prestación, es decir, a partir de cada municipio o distrito. Reconocimiento tarifario que se realiza por usuario en cada APS, respecto de las cuales deben ser garantizados los derechos, prerrogativas y garantías que la Ley concede a los usuarios, pues el reconocimiento de gastos y la exigencia de cumplimiento en la prestación del servicio se realiza por municipio o distrito.

Los cargos fijos de comercialización, dentro de los cuales se encuentra la atención al usuario en una y otra metodología, reconocen los diferentes costos en los que incurren los prestadores para la atención a través de las oficinas de PQRS, en virtud de la obligatoriedad de las mismas según la Ley 142 de 1994, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y de las Resoluciones CRA 720 de 2015 y 853 de 2018. Reconocimiento que se realiza para cada APS, toda vez que atiende a la importancia y trascendencia del derecho fundamental de petición en materia de servicios públicos, explicado anteriormente.

De esta forma, en los documentos de trabajo de cada una de las metodologías, ha quedado plenamente identificado el reconocimiento de costos de atención a usuarios, como asesores por ventanilla y call center y costo de arrendamiento a locaciones que son reconocidos como costos fijos de comercialización en atención a usuarios y en algunos casos de forma puntual para personal de atención a PQR. (...)” (subraya fuera de texto)

Por lo cual, si bien el régimen de servicios públicos domiciliarios no determina un lugar específico dentro del área geográfica en el que deban ubicarse las oficinas de peticiones, quejas o recursos, si debe tenerse en cuenta, para su localización, que se trate de un sitio de fácil acceso para los usuarios, lo cual garantiza la posibilidad de ejercer de manera efectiva el derecho fundamental de petición por parte de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior, aunado a lo consagrado en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994 considerando que los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran sometidos a las normas generales de planeación urbana de cada municipio o distrito, por lo cual, deberá verificar los requisitos exigidos en cuanto a licencias, permisos, caracterización de uso del suelo, entre otros, para determinar la ubicación de la oficina de PQR en el APS que se trate. La norma consagra:

“ARTÍCULO 26. PERMISOS MUNICIPALES. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.” (subraya fuera de texto)

CONCLUSIONES

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

- De conformidad con el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los prestadores del servicio público de aseo se encuentran obligados a disponer de oficinas de atención a peticiones, quejas y recursos –PQR–, a través de las cuales los usuarios y suscriptores puedan ejercer de manera efectiva el derecho fundamental de petición. Aspecto que se surtirá, de conformidad con la normativa de prestación del servicio público de aseo, en cada una de las áreas de prestación del mismo – APS- que atienda el prestador.
- Si bien la normativa no impone una ubicación o punto específico dentro del área de prestación del servicio, su localización debe garantizar el acceso fácil, real y efectivo a los canales presenciales de atención, el seguimiento de trámites y la recepción de respuestas.
- Conforme con el artículo 26 de la Ley 142 de 1994 los prestadores de servicios públicos domiciliarios, se encuentran sometidos a las normas generales de planeación urbana de cada municipio o distrito, por lo cual, deberá verificar los requisitos exigidos en cuanto a licencias,

permisos, caracterización de uso del suelo, entre otros, para determinar la ubicación de la oficina de PQR en el APS que se trate.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica