

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-036

Señor
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: **SERVICIO DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO**

Sub tema: **Naturaleza jurídica y procedimental relacionadas con el desarrollo de visitas técnicas al usuario**

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 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, efectuó traslado parcial a esta Superintendencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, de la solicitud presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Acacias E.S.P.

En el marco de dicho traslado, la CRA puso en conocimiento de la Superintendencia cinco inquietudes de carácter jurídico y procedimental, relacionadas con el desarrollo de visitas técnicas al usuario, la eventual inasistencia de este a las mismas y las consecuencias administrativas que podrían derivarse de tal circunstancia

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵
Ley 1437 de 2011
Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012
Circular SSPD 006 de 2007
Concepto SSPD OJ 2009 – 424
Concepto SSPD OJ 2021 – 069
Concepto SSPD OJ 2021 – 625
Sentencia T-270 de 2004

CONSIDERACIONES

Previo a resolver las inquietudes planteadas, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente para la Superservicios 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.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 79 parágrafo 1° de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir,

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 ninguna manera, que los actos o contratos de una prestadora de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación previa suya.

Claro lo anterior, se procederá a dar una orientación en términos generales, respecto de los siguientes ejes temáticos (i) Debido proceso administrativo y validez del cierre del trámite cuando el usuario no atiende la visita técnica debidamente notificada y (ii) Requisitos probatorios, reprogramación de visitas, deberes del prestador y procedencia de la reapertura o inicio de un nuevo proceso, así:

i) DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y VALIDEZ DEL CIERRE DEL TRÁMITE CUANDO EL USUARIO NO ATIENDE LA VISITA TÉCNICA DEBIDAMENTE NOTIFICADA

El debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye un eje estructural de toda actuación adelantada tanto por autoridades públicas como por particulares que ejercen funciones administrativas, entre ellos los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Esta garantía se traduce en la obligación de adelantar actuaciones ordenadas, predecibles y transparentes, que permitan al usuario conocer, intervenir y ejercer su derecho de defensa frente a las decisiones que puedan afectar su esfera jurídica.

En materia de servicios públicos domiciliarios, la Corte Constitucional ha reiterado que las empresas prestadoras, independientemente de su naturaleza jurídica, están sujetas al respeto del debido proceso cuando adoptan decisiones frente a los usuarios. En la Sentencia T-270 de 2004 se precisó que dichas empresas no solo prestan un servicio esencial, sino que desarrollan funciones de carácter público, razón por la cual sus actuaciones deben observar las garantías mínimas propias del derecho administrativo.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha sido reiterativa en señalar que el debido proceso no se satisface únicamente con la existencia formal de un procedimiento, sino que exige que este sea materialmente garantista, esto es, que permita al usuario participar efectivamente, conocer las actuaciones y ejercer oportunamente sus derechos.

En este contexto, el Concepto SSPD 0000424 de 2009 estableció que las actuaciones adelantadas por los prestadores frente a los usuarios deben caracterizarse por la claridad procedimental y la adecuada notificación, en tanto solo a partir del conocimiento real de las actuaciones puede exigirse al usuario una conducta diligente dentro del trámite. Veamos:

(...)4. DEBIDO PROCESO EN LA REALIZACIÓN DE VISITAS.

Cuando el prestador, ante la existencia de posibles incumplimientos del contrato de condiciones uniformes o cuando el usuario lo solicite, establezca la necesidad de adelantar una visita, deberá programarla e informar al suscriptor o usuario el día y hora en que ésta se llevará a cabo.

Se exceptúa la obligación de informar con antelación la fecha de realización de la visita en aquellos eventos en los que la misma tenga por objeto determinar la ocurrencia de posibles anomalías o fraudes en las acometidas.

El funcionario designado por el prestador para el desarrollo de la visita levantará un acta donde conste el resultado de la misma. La diligencia de inspección o de revisión contará con la presencia del usuario o suscriptor, o en todo caso con la presencia de una persona mayor, a quien se le debe informar que podrá estar asistido técnicamente por quien a bien tenga y que podrá aportar y controvertir las pruebas a que haya lugar durante la visita, de todo lo cual se dejará constancia en el acta de visita.

El Acta de visita es uno de los medios de prueba para demostrar la existencia o no de las irregularidades y en consecuencia puede ser objeto de controversia dentro de una actuación administrativa.

En el acta de visita deberá consignarse como mínimo lo siguiente:

- 1.Fecha y hora de inicio de la verificación.*
- 2.Nombre del empleado o contratista responsable de la verificación y su identificación (número interno asignado por el prestador o documento de identidad).*
- 3.Dirección del inmueble donde se realiza la verificación.*
- 4.Tipo del usuario (residencial – indicando el estrato -, comercial, industrial, oficial, etc.).*
- 5.Nombre del usuario, suscriptor o suscriptor potencial.*
- 6.Número de identificación del usuario.*
- 7.Nombre de la persona que atendió la verificación.*

8. Declaración suscrita por la persona que atiende la verificación donde deja constancia que le fue suministrada la información respecto del objeto de la visita.

Cuando la verificación no sea atendida por persona en el predio, o se negare a firmar el acta, el prestador puede adelantar la revisión, caso en el cual levantará un acta o formato con el resultado de la revisión, en la cual se dejará constancia de esta situación. La constancia se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento.”

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la Circular Externa No. 006 del 2 de mayo de 2007, estableció de manera general los lineamientos relacionados con el debido proceso dentro del Procedimiento de Defensa del Usuario de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como el procedimiento que debían observar las empresas prestadoras de dichos servicios frente a la realización de visitas.

En particular, el artículo 2.6 de la citada circular, relativo a las visitas de instalación o revisión de medidores y acometidas, así como a las actas de visita, señala lo siguiente:

“2.6 VISITAS DE INSTALACIÓN O REVISIÓN DE MEDIDORES Y ACOMETIDAS Y ACTAS DE VISITA.

Toda visita de instalación, revisión o modificación de las acometidas y de equipos de medida, por el prestador deberá:

Ser efectuada por un empleado o contratista del prestador, quien se identificará mediante carné suscrito por el funcionario facultado por el prestador, en el que se precise un número de teléfono del prestador para que el suscriptor o usuario pueda verificar la información.

Dejar registrado lo sucedido durante la visita en un Acta de Instalación o Acta de Revisión del Medidor, según el caso, en el que se haga constar el estado del medidor, sus características, el estado de los sellos de seguridad, el funcionamiento del equipo de medida y demás elementos utilizados para la medición o que se dejen conectados para determinar el consumo que se realiza.

El acta elaborada por el prestador deberá suscribirse por quien realiza la instalación y el usuario, suscriptor o su representante, o por quien atienda la diligencia siempre que sea mayor de edad.

El acta deberá contener como mínimo los siguientes datos:

- *Fecha de la visita, hora de inicio y finalización de la diligencia,*
- *Características generales de la conexión y de los equipos de medida,*
- *Cantidad y serie de los sellos de seguridad instalados,*
- *Diámetro de la acometida para la conexión de acuerdo al uso del inmueble,*
- *Lectura inicial del registrador del medidor. Cuando la diligencia implique el retiro del medidor o la reinstalación, se debe señalar cual es la lectura al momento del retiro o de la reinstalación respectivamente,*
- *Datos sobre la propiedad de la conexión y el equipo de medida,*

- *Número de Serie del Certificado de Calibración del medidor precisando el nombre del laboratorio que lo expidió y el número de resolución de acreditación expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio,*
- *Nomenclatura del inmueble,*
- *Nombre y cédula de quien realiza la visita y de quien la atiende,*
- *Observaciones sobre el estado del equipo de medida,*
- *Un espacio para las observaciones de quien atienda la visita.*

El prestador deberá permitir que los comentarios y observaciones del usuario o suscriptor queden debidamente consignados y hagan parte del expediente.

El prestador deberá garantizar que los datos que se consignen en la respectiva acta o informe sean legibles y claros. No se aceptarán tachaduras o enmendaduras, Una vez firmada por el usuario o suscriptor, o por quien atendió la instalación, y por el funcionario de la empresa y/o contratista, el original del acta quedará para la empresa y se dejará una copia legible al usuario.”

De acuerdo con lo citado, se debe entender que las visitas técnicas constituyen una herramienta administrativa legítima y necesaria para el ejercicio de las funciones del prestador, orientadas a verificar condiciones del servicio, realizar inspecciones técnicas o atender solicitudes específicas del usuario. No obstante, su práctica debe enmarcarse en reglas claras que permitan al usuario conocer con antelación suficiente la fecha, el objeto y las condiciones en que se realizará la diligencia.

El Concepto SSPD 0000069 de 2021 precisó que la notificación de la visita debe realizarse por medios idóneos y razonables, de manera que el usuario tenga una oportunidad real de atenderla. Esta exigencia se conecta directamente con el principio de buena fe, que debe orientar tanto la actuación del prestador como el comportamiento del usuario.

Cuando el usuario, pese a haber sido debidamente notificado, no atiende la visita programada y no presenta justificación alguna, se configura una situación de inactividad imputable a su propia conducta, la cual tiene efectos jurídicos relevantes dentro del trámite administrativo.

En estos eventos, no resulta compatible con los principios que rigen la función administrativa exigir al prestador una reiteración indefinida de actuaciones, pues ello desconocería los principios de eficiencia, economía y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

El cierre del trámite por inasistencia injustificada del usuario no constituye una sanción ni una medida punitiva, sino una decisión procedimental que reconoce la imposibilidad material de continuar con la actuación administrativa ante la falta de colaboración del interesado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, particularmente en la sentencia con radicado 05001-23-31-000-2008-00675-01⁶, ha reconocido que la inactividad del administrado puede generar

⁶ *SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS. Marco normativo. Suspensión del servicio. Referencia a la excepción de inconstitucionalidad Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia: Junio 13 de 2019 Ref.: Rad. 05001-23-31-000-2008-00675-01 Consejera: Dra. Nubia Margoth Peña Garzón*

consecuencias jurídicas legítimas, siempre que la administración haya garantizado previamente el debido proceso y haya actuado de manera razonable y proporcional.

En este sentido, la validez del cierre del trámite depende de la existencia de soportes que acrediten la notificación de la visita, la realización del intento de diligencia y la ausencia de una causa justificada que explique la inasistencia del usuario.

La SSPD ha reiterado que el debido proceso no implica la obligación de garantizar la comparecencia del usuario, sino de asegurar que este cuente con las condiciones necesarias para participar en la actuación administrativa, aun cuando decida no hacerlo.

No resulta jurídicamente exigible la expedición de actuaciones adicionales automáticas distintas al acto de cierre, siempre que dicho acto se encuentre debidamente motivado y haya sido notificado al usuario conforme a las reglas aplicables.

La motivación del acto de cierre debe dejar constancia clara de las circunstancias fácticas del caso, de las gestiones adelantadas por el prestador y de las razones por las cuales no fue posible continuar el trámite, lo cual constituye una garantía adicional para el usuario.

Exigir actuaciones adicionales sin fundamento normativo podría traducirse en una carga desproporcionada para el prestador y en una dilación injustificada de los trámites administrativos, en detrimento de la eficacia del servicio.

En consecuencia, desde la perspectiva del debido proceso administrativo, el cierre del trámite por inasistencia injustificada del usuario resulta jurídicamente válido cuando se soporta en hechos comprobados y se ajusta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Esta interpretación permite armonizar la protección de los derechos del usuario con la necesidad de una gestión administrativa eficiente, garantizando seguridad jurídica tanto para el prestador como para los usuarios del servicio.

ii) REQUISITOS PROBATORIOS, REPROGRAMACIÓN DE VISITAS Y REAPERTURA DEL TRÁMITE.

En el marco de las actuaciones administrativas adelantadas por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, la adecuada gestión de los requisitos probatorios y de las solicitudes de reprogramación de visitas técnicas constituye un elemento esencial para garantizar el equilibrio entre los derechos del usuario y las facultades legales del prestador. Estas actuaciones no pueden analizarse de manera aislada, sino como parte de un procedimiento administrativo que debe desarrollarse de forma ordenada, transparente y conforme a la regulación sectorial aplicable.

La carga probatoria en estos trámites cumple una función determinante, pues permite acreditar que el prestador actuó con diligencia, notificó oportunamente al usuario y realizó los intentos razonables para llevar a cabo la visita técnica. En particular, cuando el proceso culmina con una

decisión de cierre por inasistencia del usuario, resulta indispensable que el expediente contenga elementos que demuestren que dicha inasistencia no fue atribuible a una actuación deficiente de la empresa.

En materia probatoria, resulta aplicable de manera supletoria el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual define los medios de prueba válidos en el ordenamiento jurídico colombiano. El artículo 165 de dicha norma establece de manera expresa que *“Son medios de prueba la declaración de parte, el juramento, el testimonio, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y los informes, salvo que por la ley se establezca otro medio”*, disposición que resulta plenamente aplicable para acreditar las actuaciones adelantadas por el prestador.

En aplicación de esta disposición, la empresa debe conservar como prueba documental las constancias de notificación de la visita técnica, los registros de envío o entrega de las comunicaciones, los correos electrónicos, mensajes u otros medios electrónicos utilizados, así como las actas, informes o reportes elaborados por el personal técnico que acudió al inmueble del usuario para realizar la diligencia.

La adecuada conservación de este acervo probatorio no solo permite soportar jurídicamente el cierre del proceso, sino que también constituye una garantía de transparencia y trazabilidad de la actuación administrativa, facilitando el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En cuanto a la reprogramación de visitas técnicas, se encuentra regulado como se indicó anteriormente, mediante la Circular SSPD 006 del 2 de mayo de 2007, dicha normativa reconoce tanto la facultad del prestador de verificar las instalaciones como el derecho del usuario a ser previamente notificado y a solicitar la reprogramación cuando existan razones que le impidan atender la visita.

En efecto, la regulación ha señalado que cuando el prestador requiera revisar las instalaciones del usuario o realizar visitas técnicas que impliquen el ingreso al inmueble, debe existir una notificación previa por escrito, en atención a que se trata de diligencias que requieren la presencia o autorización del usuario. Esta notificación constituye el presupuesto indispensable para exigir la colaboración del usuario.

Ahora bien, en el evento que el usuario no puede atender la revisión en la fecha establecida por la empresa, debe informarlo previamente y establecer una nueva fecha de común acuerdo con el prestador. Este criterio refleja el principio de buena fe que debe regir la relación entre las partes y evita la imposición unilateral de fechas que desconozcan las circunstancias particulares del usuario.

En este sentido, la reprogramación de la visita técnica no puede entenderse como un derecho automático ni ilimitado, sino como una posibilidad condicionada a que el usuario actúe de manera diligente, informe oportunamente su imposibilidad de atender la diligencia y manifieste su disposición real de permitir la realización de la visita en una nueva fecha.

Desde la perspectiva del prestador, existe la obligación de evaluar la solicitud de reprogramación de manera razonable y objetiva, dejando constancia de las comunicaciones sostenidas con el usuario y de la fecha finalmente acordada. Esta actuación resulta fundamental para garantizar la seguridad jurídica del procedimiento y evitar controversias posteriores.

La empresa no puede imponer de manera arbitraria fechas de visita sin considerar la posibilidad de reprogramación, salvo en aquellos eventos excepcionales en los que se encuentre comprometida la seguridad de las personas, de las instalaciones o del sistema, casos en los cuales la actuación inmediata se encuentra plenamente justificada.

De igual forma, la empresa debe informar de manera clara al usuario sobre las consecuencias jurídicas de no atender la visita técnica ni solicitar su reprogramación, las cuales pueden incluir, según el caso, la suspensión preventiva del servicio, siempre que se hayan agotado los intentos razonables de visita y se haya respetado el debido proceso.

La regulación sectorial también reconoce el derecho del usuario a estar presente durante la visita o a hacerse acompañar de un técnico de su confianza, lo cual refuerza las garantías de transparencia, contradicción y confianza legítima en el desarrollo de la diligencia.

Cuando el usuario no atiende la visita programada y tampoco solicita su reprogramación, pese a haber sido debidamente notificado, la inactividad se torna imputable exclusivamente a su conducta, lo cual habilita al prestador para adoptar las decisiones procedimentales correspondientes, incluida la eventual suspensión del servicio o el cierre del trámite, según el caso.

En relación con la reapertura del trámite, la SSPD ha sostenido que, cuando el cierre se produjo válidamente por inasistencia injustificada del usuario, no existe una obligación general de reabrir el mismo expediente, siendo jurídicamente procedente que el usuario formule una nueva solicitud que dé lugar al inicio de un nuevo trámite administrativo.

Esta alternativa contribuye a la claridad procedimental y a la seguridad jurídica, en tanto permite delimitar de manera precisa las cargas de las partes y evita confusiones sobre el estado de las actuaciones previamente adelantadas.

En consecuencia, el manejo adecuado de los requisitos probatorios, la evaluación razonable de las solicitudes de reprogramación y la correcta definición sobre la reapertura o inicio de un nuevo trámite permiten armonizar la protección de los derechos del usuario con la necesidad de una gestión administrativa eficiente, segura y conforme a la regulación vigente.

CONCLUSIONES

“1. ¿La SSPD considera válido el cierre del proceso cuando el usuario no atiende la visita y existe evidencia de la notificación y del intento de visita?”

La validez del cierre no se funda en una potestad discrecional ilimitada del prestador, sino en la constatación objetiva de que se garantizaron las condiciones mínimas para la participación del usuario. La notificación previa, clara y oportuna de la visita asegura que el usuario haya tenido conocimiento efectivo de la actuación y la posibilidad real de atenderla.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, no puede exigirse a la empresa prestadora que mantenga indefinidamente abierto un trámite cuando el interesado no colabora con su desarrollo. Tal exigencia sería contraria a los principios de eficiencia y economía administrativa que rigen la función pública y que también resultan aplicables a los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

El cierre del proceso en estas condiciones no tiene naturaleza sancionatoria, ni implica un juicio de reproche frente al usuario, sino que constituye una decisión procedimental que reconoce la imposibilidad material de continuar la actuación administrativa ante la ausencia del interesado.

“2. ¿El cierre por no atender la visita por parte del usuario, respeta el debido proceso, o se requiere emitir una actuación adicional, en caso positivo, cuál sería?”

El cierre de una actuación administrativa por la no atención de una visita técnica debe ser compatible con el debido proceso administrativo, siempre que se hayan garantizado previamente las etapas esenciales del trámite, en particular la notificación oportuna al usuario y la posibilidad real de participación.

El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones administrativas, lo cual implica que la autoridad o el prestador no están obligados a asegurar la comparecencia efectiva del interesado, sino a garantizar que este haya tenido la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción si así lo hubiera decidido.

Desde una perspectiva material del debido proceso, la inasistencia injustificada del usuario a una visita técnica previamente notificada no puede traducirse, por sí sola, en una vulneración de sus garantías. La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso administrativo se satisface cuando el administrado conoce la actuación y puede intervenir en ella, aun cuando opte por no hacerlo, pues la pasividad del interesado no puede imputarse a la autoridad ni invalidar el trámite válidamente adelantado, como lo precisó, entre otras, en la Sentencia T-180 de 2021.

En el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 autoriza a las empresas prestadoras a realizar visitas técnicas para verificar las condiciones de prestación del servicio, seguridad y uso adecuado, lo cual supone la obligación correlativa del usuario de permitir su realización. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que, cuando la visita ha sido debidamente informada y se advierten las consecuencias de su no atención, la inasistencia del usuario constituye un comportamiento relevante que puede impedir la continuación del trámite, sin que ello desconozca el debido proceso (Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 05001-23-31-000-2008-00675-01).

Ahora bien, no resulta jurídicamente exigible la expedición de una actuación adicional automática distinta del acto administrativo motivado de cierre, siempre que este deje constancia clara de las

gestiones adelantadas, de los intentos razonables de realización o reprogramación de la visita y de las razones que impidieron continuar con la actuación. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que las decisiones administrativas sean motivadas y notificadas, pero no impone la obligación de abrir trámites adicionales cuando la imposibilidad de continuar proviene de la conducta del propio interesado (arts. 3, 34 y 35 de la Ley 1437 de 2011).

Exigir la expedición de actuaciones adicionales sin un fundamento normativo expreso podría implicar una carga desproporcionada para el prestador del servicio y una dilación injustificada del trámite administrativo, en contravía de los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen la función administrativa conforme al artículo 209 de la Constitución Política y al artículo 3 del CPACA. En este sentido, la jurisprudencia ha advertido que las garantías del debido proceso no pueden interpretarse de manera formalista al punto de obstaculizar el cumplimiento de las funciones legalmente asignadas a las autoridades o a los prestadores de servicios públicos.

En consecuencia, el cierre de la actuación administrativa por no atención de la visita técnica respeta el debido proceso cuando se encuentra debidamente motivado y notificado, corresponde al prestador verificar que se haya garantizado el debido proceso, sin perjuicio de que el usuario pueda ejercer los recursos y acciones que el ordenamiento jurídico le reconoce.

“3. ¿Qué requisitos probatorios debe conservar la empresa para soportar el cierre del proceso?”

Para soportar jurídicamente el cierre del proceso administrativo por la inasistencia del usuario a una visita técnica, la empresa prestadora debe conservar un acervo probatorio suficiente, idóneo y coherente que permita demostrar que actuó conforme a la ley y que garantizó el derecho de participación del interesado. En el ámbito administrativo, la prueba cumple la función de acreditar que la imposibilidad de continuar el trámite no fue producto de una actuación arbitraria, sino de la conducta omisiva del propio usuario, en armonía con los principios de debido proceso, eficacia y responsabilidad previstos en los artículos 29 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011.

Las actuaciones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se rigen por la Ley 142 de 1994 y por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; no obstante, en materia probatoria resulta aplicable de manera supletoria el Código General del Proceso, en cuanto define los medios de prueba legalmente válidos y los criterios generales para su valoración. Esta aplicación supletoria permite dotar de objetividad y verificabilidad a las decisiones administrativas, sin desnaturalizar la función propia del prestador dentro del régimen de los servicios públicos.

En particular, el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012 establece que son medios de prueba, entre otros, los documentos y los informes, lo cual resulta plenamente aplicable a los trámites relacionados con visitas técnicas.

La ausencia, insuficiencia o inconsistencia de los soportes probatorios puede generar cuestionamientos sobre la regularidad del procedimiento y comprometer la validez del cierre del trámite. Por ello, resulta indispensable que el prestador documente y conserve de manera

rigurosa todos los medios de prueba legalmente reconocidos que acrediten la notificación efectiva de la visita, el intento real de practicarla y la falta de justificación del usuario, como parte esencial del respeto al debido proceso administrativo y de la seguridad jurídica de la actuación.

“4. ¿En qué condiciones un usuario puede solicitar reprogramación de la visita y qué obligaciones tiene la empresa?

5. ¿Es procedente reabrir el mismo proceso o debe iniciarse uno nuevo?”

La reprogramación de una visita técnica no constituye un derecho automático del usuario, sino una posibilidad condicionada a la existencia de circunstancias objetivas y razonables que justifiquen su inasistencia a la fecha inicialmente programada. Tales circunstancias pueden corresponder a eventos de fuerza mayor o caso fortuito, situaciones de salud debidamente acreditadas u otras circunstancias de similar entidad que hagan imposible atender la diligencia.

Esta interpretación se ajusta a los principios de razonabilidad y buena fe que rigen las relaciones entre usuarios y prestadores de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 83 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011.

Corresponde al usuario informar de manera oportuna al prestador su imposibilidad de atender la visita técnica y, en la medida de lo posible, aportar los elementos que permitan sustentar su solicitud de reprogramación.

La empresa prestadora, por su parte, tiene la obligación de analizar la solicitud de reprogramación de manera objetiva, razonable y documentada, sin que pueda rechazarla de forma automática o arbitraria. Este análisis debe efectuarse teniendo en cuenta las circunstancias alegadas por el usuario, la finalidad de la visita y los riesgos asociados a la prestación del servicio, en aplicación de los principios de proporcionalidad y debido proceso previstos en los artículos 29 de la Constitución Política y 34 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, la empresa debe dejar constancia expresa de las razones por las cuales accede o no a la reprogramación solicitada, y comunicar su decisión al usuario de manera clara y verificable.

Esta obligación resulta consistente con el deber de motivación de los actos administrativos y con los principios de transparencia y responsabilidad que rigen la función administrativa, de conformidad con los artículos 35 y 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, la reprogramación debe garantizar un equilibrio entre los derechos del usuario y la adecuada gestión administrativa del prestador y preservar el debido proceso sin desconocer la necesidad de asegurar la continuidad, seguridad y eficiencia en la prestación del servicio público.

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 LUCIA MORENO GONZALEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica