

Universidad de los Andes  
Facultad De Ingeniería  
Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental



**TESIS DE ESPECIALIZACIÓN  
INGENIERÍA DE SISTEMAS HÍDRICOS URBANOS**

**VÍA GUBERNATIVA**

Preparado por:  
Ing. Adriana Garcia Guevara

Asesor:  
Dr. Miguel Malagón

**Informe Final Tesis**

**Bogotá, 30 de enero de 2012**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS.....</b>	<b>6</b>
1.1 ANTECEDENTES .....	6
1.2 OBJETIVOS.....	6
1.2.1 <i>Objetivos Generales</i> .....	6
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i> .....	6
<b>2 METODOLOGÍA.....</b>	<b>7</b>
<b>3 SERVICIOS PÚBLICOS.....</b>	<b>8</b>
3.1 SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	9
3.1.1 <i>CONCEPTO</i> .....	9
3.1.2 <i>MARCO CONSTITUCIONAL</i> .....	10
<b>4 ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>15</b>
4.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	15
4.1.1 <i>ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO INDIVIDUAL</i> .....	15
4.1.2 <i>ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO GENERAL</i> .....	17
4.1.3 <i>ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO MIXTO</i> .....	17
<b>5 EL CONTROL EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....</b>	<b>18</b>
<b>6 VIA GUBERNATIVA.....</b>	<b>20</b>
6.1 RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA .....	21
6.1.1 <i>RECURSO DE REPOSICIÓN</i> .....	21
6.1.2 <i>RECURSO DE APELACIÓN</i> .....	22
6.1.3 <i>RECURSO DE QUEJA</i> .....	22
6.2 DECISIONES EN LA VÍA GUBERNATIVA .....	22
6.3 AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA .....	24
<b>7 CONCLUSIONES .....</b>	<b>25</b>
<b>8 BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>26</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	15
TABLA 2. LA VÍA GUBERNATIVA .....	20

## ***INTRODUCCIÓN***

---

Los actos administrativos, son el medio por el cual la administración (Estado o sus entidades) exteriorizan y manifiestan su voluntad, la cual posee un efecto especial ya que se impone su voluntad declarada unilateralmente.

Estos actos administrativos generados por la administración pueden crear, modificar o extinguir una situación jurídica (estado actual) de una persona bien sea de origen jurídico o natural. No obstante la Ley ha creado los medios o mecanismo de defensa, para que el ciudadano que se sienta afectado por la decisión tomada por la administración pueda manifestar su desacuerdo, y que a la vez la administración tenga la oportunidad de enmendar sus errores; estos mecanismos se reflejan en los Recursos en la vía gubernativa, dentro de los cuales se encuentran: Recurso de Reposición, Recurso de Apelación y Recurso de Queja.<sup>1</sup>

Este mecanismo, es por consiguiente un control de la legalidad ejercido ante la administración para que ella misma se autocontrole.

De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la des fijación del edicto, o la publicación, según el caso.

Así mismo se aclara que el recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Para la presentación de los recursos, estos deberán contener los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente.

---

<sup>1</sup> Artículo 50 Código Contencioso Administrativo

2. Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley.
3. Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

La vía gubernativa debe agotarse para poder acudir a la vía jurisdiccional o vía de acción.

Esto quiere decir, que en principio debe cumplirse normal y totalmente el procedimiento que hemos indicado. Sin embargo, la ley ha previsto que no solo en este caso se agota la vía gubernativa, sino que existen otras situaciones en las cuales se entiende agotada.

Así, de los artículos 60, 62 y 63 del Código Contencioso Administrativo puede deducirse que la vía gubernativa se entiende agotada en los siguientes casos:

- Cuando contra el acto no procede ningún recurso, por ejemplo por que una ley así lo prevea.
- Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
- Cuando el acto quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.

Además se considera agotada la vía gubernativa cuando interpuestos los recursos transcurre un plazo de dos meses sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, caso en el cual se presenta el fenómeno del silencio administrativo, el cual puede declararse como positivo o negativo según sea el caso.

# ***1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS***

---

## **1.1 ANTECEDENTES**

En la actualidad en el tema de los aspectos legales en el manejo de peticiones, quejas y reclamos en las empresas de servicios públicos, existe la normatividad colombiana y los procedimientos que cada empresa tiene para dar solución a las reclamaciones presentadas.

No obstante lo anterior, se desconoce el procedimiento a seguir para cumplir con la normatividad existente, por lo que se busca informar y apoyar a quien esté interesado en el tema.

## **1.2 OBJETIVOS**

### ***1.2.1 Objetivos Generales***

Realizar una investigación y profundización en lo referente a los servicios públicos, su normatividad y referenciar cuales son las obligaciones que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos para con los usuarios, igualmente exponer cuales son las alternativas que tiene el usuario para hacer valer sus derechos y a que entes puede dirigir sus reclamaciones.

### ***1.2.2 Objetivos Específicos***

- Exponer que es un servicio público y cuáles son los deberes y derechos que tienen tanto los usuarios como las empresas prestadoras.
- Recopilar la normatividad existente a cerca de los trámites que se deben realizar para dar solución a las Peticiones, Quejas y Reclamos presentados ante las Empresas de Servicios Públicos.
- Explicar cuál es el procedimiento a seguir para presentar un recurso frente a una empresa de servicios públicos.

---

## ***2 METODOLOGÍA***

---

El presente trabajo se realizó mediante la búsqueda y recopilación de información, investigación y seguimiento de publicaciones, escritos y artículos relacionados con el tema de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Igualmente se consultó, revisó y citó la normatividad vigente en el país.

### 3 *SERVICIOS PÚBLICOS*

---

Los servicios públicos son actividades que satisfacen las necesidades de las personas en general, están asociados al desarrollo de las comunidades, a su calidad de vida y al progreso. En consecuencia deben estar sometidos a la dirección, regulación y control del Estado y, en general, a un régimen jurídico especial<sup>2</sup>.

En el concepto de servicio público se involucran dos términos: servicio, el cual se refiere a la recepción de una prestación, entendiendo por prestación el uso de un bien o recurso; y público hace referencia a que esta prestación se realiza por un tercero. Lo anterior indica que la prestación del bien o recurso debe hacerse por intermedio de un tercero que es quien decide si la ofrece o no al público, ya que si la prestación es realizada por la persona misma no correspondería a un servicio público sino a una actividad<sup>3</sup>.

Según el contenido y alcance de la prestación, se puede definir un servicio como público o privado, entendiendo como público aquel que satisface una necesidad esencial, tiene una afectación directa sobre la calidad de vida de una sociedad y se mantiene constante en el tiempo.

El Estado está encargado de dirigir, regular y controlar los servicios públicos asegurando paralelamente una eficiente prestación así como también la protección de los derechos de los usuarios.

---

<sup>2</sup> El artículo 2.º de la Ley 80 de 1993, los define así: “Se denominan servicios públicos: los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”.

<sup>3</sup> ATEHORTUA R., Carlos Alberto. *Servicios Públicos Domiciliarios, Proveedores y Régimen de Controles*. 1 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 33.

## **3.1 SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

### **3.1.1 CONCEPTO**

Son aquellos bienes tangibles o intangibles y prestaciones que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo, para la satisfacción de sus necesidades básicas de bienestar y salubridad prestados por el Estado o por particulares mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa previamente establecida

El servicio público domiciliario es entonces, aquel que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo y sirven para satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población. Los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 142 de 1994 son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía móvil rural.

La prestación de estos servicios está bajo la regulación que sobre cada sector realizan las Comisiones de Regulación y la inspección vigilancia y control que sobre la prestación de estos servicios realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

“Dirección, vigilancia y control por parte del Estado. Si bien se introduce la posibilidad de que algunos servicios públicos sean atendidos por particulares, la dirección, vigilancia y control de los mismos, se radica en cabeza del Estado, a través de las instituciones especializadas que se organizarían con tal fin.

Dichos organismos estatales se crearían atendiendo la naturaleza y particularidades de servicios públicos, por ejemplo, los domiciliarios, etcétera.

Con dicha norma, se persigue, la creación de un verdadero control a la gestión de las entidades que prestan esta clase de servicios, evitando los excesos y las deficiencias administrativas que tienen muchas de ellas. Asimismo, se protege al

usuario, mediante la creación de mecanismos que aseguren un correcto y eficiente uso de los recursos y la calidad de los servicios que se le suministran<sup>4</sup>.

Este tipo de servicios públicos se diferencia de cualquier otro, porque su prestación se hace directamente en el domicilio o lugar de trabajo de las personas y va dirigido a satisfacer necesidades esenciales, lo que no es predicable de otros servicios públicos como el de transporte y el de salud.

### **3.1.2 MARCO CONSTITUCIONAL**

Los servicios públicos en Colombia están sujetos a régimen especial como se muestra a continuación:

- Principios fundamentales: título I, artículos 1, 2 y 5 de la Constitución Política.

El objetivo del título I de la Constitución Política es el de establecer los principios y valores que el constituyente estima como fundamentales para la consolidación de la nación colombiana, elemento esencial para la conformación del Estado, los cuales han sido consagrados de manera explícita con el fin de dotarlos del poder coactivo que tiene cualquier otra norma constitucional y puedan ser exigibles<sup>5</sup>.

Es un fin primordial del Estado, servir a la comunidad y promover prosperidad general, para lo cual es fundamental la presencia de los servicios públicos.

---

<sup>4</sup> Gaceta Constitucional, n° 51, Imprenta Nacional, pág. 17.

<sup>5</sup> “Hoy ya se acepta de manera general la eficacia directa de los derechos fundamentales de los ciudadanos reconocidos en la Constitución, e incluso se abre paso el reconocimiento de los principios jurídicos generales – Como los contenidos en el artículo 9.1 de nuestra Constitución – no sólo en cuanto a criterios de interpretación sino también como normas principales, auténticos preceptos jurídicos que concretan su eficacia en relación a otras normas o instituciones. Los principios constitucionales fundamentales, resultan síntesis de conjunto de las instituciones, explicitando las opciones políticas fundamentales del constituyente, y operan como principios rectores de la actividad de todos los órganos del Estado, tanto en la creación como en la aplicación del derecho”. AJA, Eliseo. Estudio preliminar de la obra de FERDINAND LASALLE: “Qué es una Constitución”. Ed. Ariel, Barcelona, 1984. p. 38.

El artículo 5 de la Constitución Política establece la primacía de los derechos fundamentales, cuya garantía puede depender, en algunos casos, de una adecuada prestación de los servicios públicos, como ocurre con la vida, el trabajo, la igualdad entre otros<sup>6</sup>.

Entre los principios fundamentales también se encuentra el derecho a la participación ciudadana, en materia de servicios públicos, en los artículos 106 y 369 de la Constitución Política.

- Derechos específicos: Título II, artículos 23, 49, 56, 58, 60, 64 y 75 de la Constitución Política; el capítulo 3 , artículos 78 al 82, sobre derechos colectivos y del ambiente, y las normas del capítulo 4 ídem, que consagran los mecanismos para la protección y aplicación de los derechos individuales y colectivos, como son las acciones de cumplimiento, tutela, populares y de grupo.

El artículo 49 se refiere al derecho a la salud y al saneamiento ambiental, el cual está directamente ligado a la prestación de los servicios públicos de aseo y alcantarillado, debido que en la forma en que estos se administren, se puede garantizar el cumplimiento de este derecho.

El artículo 64 se refiere a la protección de los trabajadores que ejercen sus funciones en la parte rural y al derecho que tienen al acceso a las comunicaciones.

El artículo 75 de la Constitución Política hace referencia igualmente sobre el derecho de los ciudadanos al uso del espectro electromagnético para de esta forma garantizar el derecho a los servicios de telecomunicaciones.

Los artículos 106 y 369, contemplan la necesidad de que el legislador establezca de manera específica los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos y consagra un régimen especial de participación ciudadana en las empresas de servicios públicos domiciliarios, de manera directa en la gestión y fiscalización de las empresas estatales y mediante representantes

---

<sup>6</sup> DUSSÁN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 107.

en las juntas de las empresas estatales que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva<sup>7</sup>.

- Distribución de competencias entre las ramas del poder: artículos 150, ordinales 21 y 23, 189, numeral 22, 208 y 370 de la Constitución Política.

En principio, la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (artículo 150, ordinales 21 y 23), mientras que corresponde al gobierno nacional ejercer las funciones de policía administrativa para la inspección, vigilancia y control de estas actividades<sup>8</sup>. En cuanto a este tema surge un interrogante puesto que en el artículo 307 de la Constitución Política se atribuye al Presidente de la República la función de fijar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. La corte constitucional afirma:

“La ley es entonces el marco normativo idóneo para definir con precisión los principales aspectos de los servicios públicos, susceptibles de variación en el tiempo, de tal forma que se concilien los factores de descentralización incluidos en la Carta, la participación ciudadana y las complejas características técnicas y económicas que hacen diferente un servicio de otro”<sup>9</sup>.

Así, corresponde a la ley fijar el régimen de los servicios públicos domiciliarios, que comprende reglas sobre los siguientes aspectos:

“La naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación

---

<sup>7</sup> DUSSÁN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 108.

<sup>8</sup> DUSSÁN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 109.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-272 del 3 de junio de 1998, MP Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente”<sup>10</sup>.

Asimismo, corresponde al gobierno nacional desarrollar la ley que fije las políticas mediante las cuales se evalúe la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios públicos.

En el artículo 367 se prevé la asignación que debe fijar el Presidente de la República en cuanto a una entidad que se encargue de regular las tarifas cobradas a los usuarios por las diferentes empresas de servicios públicos domiciliarios.

- Competencias de las entidades territoriales: artículos 106, 289, 300, 302, 311, 313 y 319 de la Constitución Política.

En cuanto a la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos se declaran competentes la nación, los departamentos y los municipios (artículos 106, 289, 300, 302, 311, 313 y 319).

La corte Constitucional ha dicho que el poder de reglamentar la ley también es propio de los municipios y los departamentos, de conformidad con los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, especialmente con el fin de desarrollar la ley y adecuarla a la realidad específica de estas entidades<sup>11</sup>; pero, como también advierte la Corte, esta potestad no puede ejercerse de tal manera que pueda configurar una amenaza a la unidad del país, desconociendo la necesidad de coordinar

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-263 del 13 de junio de 1996, MP Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

<sup>11</sup> “Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normatividad legal de modo que con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales”. Corte Constitucional, sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992, MP Dr. CIRO ANGARITA BARÓN. En el mismo sentido: Corte Constitucional, sentencia C-539 del 23 de noviembre de 1995, MP Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL; y Corte Constitucional, sentencia C-350 del 29 de julio de 1997, MP Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

las acciones de cada organismo para poder alcanzar los objetivos trazados en la propia Constitución Política<sup>12</sup>.

- Régimen económico: artículos 333 y 334 de la Constitución Política y las disposiciones del título XII, capítulo 5, artículos 365 a 370 de la Constitución Política.

Específicamente, en relación con los servicios públicos la Constitución Política definió unos principios que profundizan los cambios del modelo económico, por ejemplo, al prescribir que los mismos pueden ser prestados por particulares (artículo 365 de la Constitución Política) o al ordenar que se liquiden las empresas monopolísticas del Estado que no cumplan con los requisitos de eficiencia que para tal efecto las leyes determinen (artículo 336 de la Constitución Política), ordenando que las actividades que ellas desarrollan sean entregadas a terceros, es decir a particulares<sup>13</sup>.

Los recursos destinados para garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios deben ser considerados como inversión social y, por lo tanto, es dable constituir rentas con destinación específica para atender ese objetivo y aprobar partidas en los presupuestos de la nación o las entidades territoriales para otorgar subsidios a las personas de menores ingresos con el fin de cubrir sus necesidades básicas (artículo 359 de la Constitución Política)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> “En el campo de los servicios públicos el constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local. Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. De una parte la ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, vale decir la autonomía para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional”. Corte Constitucional, sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992, MP Dr. CIRO ANGARITA BARÓN.

<sup>13</sup> DUSSÁN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 113.

<sup>14</sup> DUSSÁN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005. p. 114.

## 4 ACTO ADMINISTRATIVO

### 4.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se determina acto administrativo a cualquier decisión proveniente de una entidad o empresa en el cumplimiento de sus funciones.

**Tabla 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**



MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO – LUIS ENRIQUE BERROCAL

En el derecho administrativo colombiano existen tres formas básicas del acto administrativo:

#### 4.1.1 ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO INDIVIDUAL

##### 4.1.1.1 CONCEPTO

Algunos autores para su identificación genérica acuden al método de la exclusión, para identificarlo como todo acto jurídico expedido por la administración y sometido al derecho administrativo que ni es reglamento ni mucho menos contrato<sup>15</sup>. En este sentido se entiende por acto administrativo de contenido individual toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNANDEZ Curso de derecho administrativo, vol. I, cit., p.533.

<sup>16</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 131.

#### 4.1.1.2 ELEMENTOS

Existen cinco elementos para poder concluir que existe un acto administrativo de contenido individual.

El primero es una manifestación concreta por funcionarios administrativos idónea y eficaz.

El segundo es una expresión de lo querido o deseado conforme al derecho unilateral, entendiendo por unilateral aquella decisión final que resuelve de fondo la actuación.

El tercero señala que el acto administrativo debe ser, básicamente expresión de voluntad<sup>17</sup>. La voluntad constituye el querer, la intención, la actitud consciente y deseada que se forma en el órgano administrativo de acuerdo con los elementos de juicio que le son aportados o que la organización recopila en el ejercicio de su función y las normas jurídicas que corresponda aplicar al caso concreto<sup>18</sup>. Cabe aclarar que no debe confundirse la voluntad de la administración, la cual es normativa y regulada, con la del funcionario, la cual no guarda relación con las funciones que le corresponde ejercer.

El cuarto hace referencia a que las manifestaciones unilaterales pueden provenir de cualquier órgano autónomo o autoridad de otros poderes e incluso de particulares a los que les hubieren sido atribuidas funciones administrativas<sup>19</sup>.

El quinto se refiere a la capacidad que tiene el acto administrativo para generar situaciones jurídicas.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 9 de Marzo exp. 1725, C. P.: LUCRECIO JARAMILLO VÉLEZ: “*Voluntad administrativa. Otro elemento esencial del acto administrativo es la existencia de una voluntad estatal válida exteriorizada en una declaración expresada en forma legal. El acto administrativo se aprecia a través de esa declaración, pero lo esencial es la voluntad real del órgano administrativo*”.

<sup>18</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 132.

<sup>19</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 134.

## **4.1.2 ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO GENERAL**

### **4.1.2.1 CONCEPTO**

Es aquel acto administrativo que comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tienen como fundamento directo la Constitución Política o la ley<sup>20</sup>. En Colombia, el reglamento es acto administrativo de carácter general. Se instituye como el principal mecanismo de proyección normativa en cabeza de los órganos y personas con funciones administrativas, creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, diferentes a la ley, pero coincidentes con esta, en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas<sup>21</sup>. Las principales manifestaciones de actos administrativos de carácter general son aquellas proferidas en los actos expedidos por el Presidente de la República, así como también en acuerdos u ordenanzas proferidas por alcaldes y gobernadores. Igualmente las corporaciones administrativas de elección popular emiten actos de carácter general de contenido normativo<sup>22</sup>.

## **4.1.3 ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO MIXTO**

### **4.1.3.1 CONCEPTO**

Este acto administrativo se caracteriza por su doble naturaleza de normativas, generales, abstractas e impersonales, y a la vez generadoras de situaciones jurídicas personales, individuales

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de Marzo de 1968, C. P.: ALBERTO HERNÁNDEZ MORA

<sup>21</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 162.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sentencia de febrero de 2000, cit.: “*Se trata no de la potestad de reglamentar la ley, sino de cumplir una función propia, la de administrar recursos y establecer tributos, y ello mediante actos de carácter general*”.

y concretas. Se trata de actos que comparten en su objeto decisiones propiamente dichas con elementos normativos<sup>23</sup>.

## ***5 EL CONTROL EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS***

---

Como se ha mencionado anteriormente, sin importar si los servicios públicos son prestados por el Estado, por las comunidades organizadas o por particulares, lo que sí está claramente definido es que es el estado quien debe realizar las tareas de seguimiento, control y vigilancia.

Dentro de los controles que deben ejercerse sobre las entidades de servicios públicos, se encuentran los controles asociados a la naturaleza jurídica de las empresas, así como también los asociados con las actividades que realiza la empresa. Igualmente en algunas ocasiones, aunque la empresa sea de carácter privado, se deben ejercer controles propios de la actividad estatal debido a que los operadores y/o sus funcionarios pueden expedir actos administrativos, ejercer dominio público y administrar bienes del Estado.

“En el ámbito de lo público, los controles deben ejercerse sobre los proveedores de servicios públicos, independientemente de su naturaleza jurídica. Los particulares que prestan servicios públicos se someten a controles de derecho público tales como:

- Cuando expiden actos o ejercen potestades públicas, especialmente, en los casos de relaciones con los usuarios.
- Cuando el proveedor administra recursos estatales, como aportes, participaciones o contribuciones.
- Cuando el proveedor ejerce actividades derivadas del dominio público, como las asociadas a la construcción y la administración de redes y otros bienes afectados al servicio público”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 165.

<sup>24</sup> ATEHORTUA R., Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios, Proveedores y Régimen de Controles”. 1 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 247.

Se determina como esencial el control que debe ejercerse sobre las empresas prestadoras de servicios públicos, sus servidores y sus actos.

Según la ley 142 de 1994 los esfuerzos de control y seguimiento se deben dirigir a la gestión y los resultados, con el fin de obtener una prestación eficiente de los servicios públicos por parte de la empresa prestadora, sea cual sea su naturaleza, a la totalidad de los miembros de la población<sup>25</sup>.

No puede olvidarse que estamos en presencia de servicios públicos prestados por los agentes, que, independientemente de su naturaleza jurídica, tienen posición dominante frente a sus usuarios, y que estos últimos deben tener en todos los casos una protección especial por parte del Estado<sup>26</sup>.

Por mandato constitucional se declaró a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como el ente encargado de garantizar la eficiente prestación de los servicios, proteger a los usuarios y asegurar que la competencia entre las empresas prestadoras sea leal y en igualdad de condiciones.

Un instrumento de control y regulación es el derecho que tienen los usuarios a interponer recursos contra los actos expedidos por la empresa prestadora, en cualquier caso en que pueda sentirse afectado por las decisiones del prestador<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Artículo 365 de la Constitución Política: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

<sup>26</sup> ATEHORTUA R., Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios, Proveedores y Régimen de Controles”. 1 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 250.

<sup>27</sup> Artículo 154 de la Ley 142 de 1994: “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 deben 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 (5) 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

Es importante aclarar que en lo que se refiere a empresas de servicios públicos domiciliarios, en caso que la empresa no dé respuesta oportuna a las peticiones, quejas o reclamos de los usuarios, para lo cual tiene un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación del escrito, opera el silencio administrativo positivo, con lo que se entenderá que la petición ha sido resuelta en forma favorable al peticionario<sup>28</sup>.

A continuación se estudiara el procedimiento administrativo de impugnación de los actos administrativos.

## 6 VIA GUBERNATIVA

La vía gubernativa es la etapa del procedimiento administrativo en la que se impugna ante la autoridad que la profirió, la decisión que le pone fin a la actuación administrativa<sup>29</sup>. La vía gubernativa tiene como finalidad que el organismo que emite el acto administrativo, revise, reúna pruebas, modifique o revoque el acto según sea el caso, evitando así procesos judiciales como consecuencia de los mismos actos. Mediante la vía gubernativa se busca controvertir la decisión tomada por la administración.

Tabla 2. LA VÍA GUBERNATIVA

LA VÍA GUBERNATIVA		
SITUACIONES POSIBLES		
QUE NO PROCEDAN RECURSOS	SOLO PROCEDE RECURSO DE REPOSICIÓN	PROCEDEN RECURSOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN

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”.

<sup>28</sup> Artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

<sup>29</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. 3 ed. Bogotá : Librería ediciones el profesional, 2004. p. 397.

ESTRUCTURA CUANDO PROCEDEN RECURSOS				
INICIACIÓN		TRÁMITE		DECISIÓN
□				
ESCRITO CONTENTIVO DEL RECURSO	PRESENTACIÓN PERSONAL EN TÉRMINO Y EN FORMA	NO HAY - SE RESUELVE DE PLANO EXCEPTO SI PROCEDE APELACIÓN Y SE DECRETAN PRUEBAS	DECISIÓN DEL RECURSO – ESCRITA	SE NOTIFICA Y (SI ES EL CASO) SE PUBLICA - SI NO SE HA NOTIFICADO AL CABO DE DOS (2) MESES OCURRE SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO – LUIS ENRIQUE BERROCAL

La vía gubernativa implica ante todo una actividad de examen jurídico, no obstante la posibilidad que en algunos casos se valore la conveniencia del acto administrativo<sup>30</sup>

## 6.1 RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA

La vía gubernativa está constituida por los recursos de reposición, apelación y queja.

### 6.1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurso de reposición consiste en solicitar al mismo funcionario que profirió el acto administrativo, que lo aclare, lo modifique o lo revoque. Este recurso debe presentarse al momento mismo de la notificación del acto o máximo a los cinco (5) días de haber sido notificado, mediante documento escrito explicando los motivos que generan la inconformidad. El recurso de reposición no es obligatorio y se presentará solo si la persona interesada así lo desea.

<sup>30</sup> Artículo 59 del C.C.A: establece que la decisión del recurso “*se motivara en sus aspectos de hecho y de derecho, y en los de conveniencia si es el caso*”.

Una vez interpuesto el recurso de reposición se obliga al funcionario a resolverlo. El recurso debe tener argumentación y corresponder a una controversia del acto administrativo.

Si el recurso se resuelve en forma positiva se repone el acto administrativo mediante una nueva resolución.

### **6.1.2 RECURSO DE APELACIÓN**

El recurso de apelación se puede interponer directamente o en subsidio del recurso de reposición y se dirige al mismo funcionario que profirió el acto, para que este a su vez lo dirija a su superior quien deberá encargarse de aclararlo, modificarlo o revocarlo. El recurso de apelación es obligatorio en el proceso para agotar la vía gubernativa. Este recurso debe presentarse al momento mismo de la notificación del acto o máximo a los cinco (5) días de haber sido notificado.

### **6.1.3 RECURSO DE QUEJA**

El recurso de queja es procedente siempre y cuando haya sido rechazado el recurso de apelación. Este recurso deberá interponerse directamente ante el superior del funcionario que produjo el acto administrativo y a su vez negó el recurso de reposición. Deberá presentarse por escrito y anexando copia de la petición a la cual se le negó el recurso de reposición. El recurso de queja no es obligatorio.

## **6.2 DECISIONES EN LA VÍA GUBERNATIVA**

Concluida la revisión del caso y luego de estudiar el expediente y las pruebas existentes se profiere decisión definitiva. Para ello se debe tener en cuenta:

- Debe ser motivada en acciones de hecho y de derecho, los cuales tienen posibilidad de darse cuando el acto tiene relación con orden público o con la prestación de servicios públicos<sup>31</sup>.
- La decisión debe dar solución a todos los requerimientos planteados en el recurso.
- Solo puede ocuparse de los motivos de inconformidad en que se basa el recurso a decidir, sin que quepa incluir asuntos no planteados o sugeridos por razones del mismo<sup>32</sup>. Lo anterior hace referencia a que el funcionario debe limitarse a dar solución a los motivos del recurso que decide.
- Debe cumplirse con el tiempo designado para proferir respuesta.

Los recursos también pueden ser decididos mediante silencio administrativo, el cual se presenta cuando la entidad requerida no da respuesta al solicitante. El silencio administrativo puede ser:

- Silencio administrativo negativo: Por regla general el silencio administrativo ha de entenderse como negativo, con lo que el solicitante sabe que transcurrido un plazo de dos meses sin recibir respuesta, su solicitud ha sido negada y deberá recurrir a instancias superiores. El silencio administrativo negativo en la vía gubernativa no opera automáticamente, puesto que depende de la voluntad del recurrente y no directamente del ordenamiento jurídico<sup>33</sup>.
- Silencio administrativo positivo: Se determina el silencio administrativo como positivo cuando sin necesidad de que el solicitante lo invoque, opera por el solo vencimiento del término sin haber recibido notificación sobre la decisión proferida ante el recurso.

---

<sup>31</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. 3 ed. Bogotá : Librería ediciones el profesional, 2004. p. 411.

<sup>32</sup> En tal sentido se expresó la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de marzo de 1998, expediente número 4184, cit. “*El debate y las decisiones en la vía gubernativa deben contraerse a los motivos y pretensiones expuestos en los recursos y a la situación de los sujetos que hagan uso de ellos en debida forma, así como de quienes no habiendo recurrido tengan derechos reconocidos o conferidos en el acto administrativo impugnado por quien tenga intereses*”.

<sup>33</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. 3 ed. Bogotá : Librería ediciones el profesional, 2004. p. 416.

### 6.3 AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA

El agotamiento de la vía gubernativa es un problema de orden procesal y acontece cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso o cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, o cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición y/o queja.

Si acudimos a los elementos teóricos expresados sobre la vía gubernativa, encontramos precisamente que la regla general establecida en la doctrina es que ella nace a partir de la interposición de recursos, razón lógica para sostener que se agota cuando esos recursos han sido resueltos, o cuando frente a ellos se configura el silencio administrativo tal y como lo expresa el artículo 135 del C.C.A.<sup>34</sup>.

La vía gubernativa puede ser considerada como una carga procesal en cuanto el usuario o suscriptor debe satisfacerla para acceder a la justicia contencioso administrativa, en la medida en que debe agotarla procesalmente para que su demanda contra dicho acto le pueda ser admitida y sometida de fondo por los jueces respectivos<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo : Acto administrativo. 4 ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 300.

<sup>35</sup> Artículo 135 del Código Contencioso Administrativo.

## **7 CONCLUSIONES**

---

- Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir en su lugar de domicilio y trabajo los servicios básicos para satisfacer sus necesidades, y es deber del Estado asegurarse que así sea.
- Es obligación del Estado regular, controlar y vigilar a las empresas de servicios públicos, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas.
- Mediante la vía gubernativa se da la posibilidad a los usuarios o suscriptores de las empresas de servicios públicos a obligar a la administración a revisar, modificar o revocar sus actuaciones.
- Para que se presente la vía gubernativa debe existir interés e iniciativa del afectado, y presentarse la reclamación por medio escrito indicando nombre, identificación, dirección y sustentación precisa de la inconformidad que pretende aclarar.
- Cuando se cumplen todos los requisitos se define como agotada la vía gubernativa y así y solo así puede el usuario o suscriptor acceder a que su demanda sea admitida y sometida a la justicia contencioso administrativa y por ende los jueces a que haya lugar.
- Cuando se presente vencimiento de términos en una reclamación presentada por un usuario o suscriptor frente a una empresa de servicios públicos, se determina que existe silencio administrativo positivo, lo cual quiere decir que la petición del usuario se da por aceptada y la empresa debe proceder a darle estricto cumplimiento.

---

## 8 BIBLIOGRAFÍA

---

Alberto, A. R. (2006). *Servicios Públicos Domiciliarios, Proveedores y Régimen de Controles*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Enrique, B. G. (2004). *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá: Librería Ediciones el Profesional.

FERNÁNDEZ, G. D. *Curso de Derecho Administrativo Vol. I*.

Jorge, D. H. (2005). *El Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Miguel, M. (2011). *Notas de clase, Aspectos Legales*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Orlando, S. G. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II tercera edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Código Contencioso Administrativo Colombiano