

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 25

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-050

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

1

TEMA: MARCO JURIDICO APLICABLE A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y LIMITES COMPETENCIALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtemas: Alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; contrato de prestación de servicios públicos, solidaridad en las obligaciones y configuración de su rompimiento; derecho de petición y recursos ante los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios; prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios y naturaleza del contrato de arrendamiento

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 142⁵ de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas que comprenden diferentes aspectos, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 1755 de 2015

Ley 142 de 1994

Ley 689 de 2001⁶

Ley 820 de 2003⁷

Ley 1437 de 2011

Decreto 1369 de 2020

Decreto 3130 de 2003⁸

Corte Constitucional, sentencia T-636/06, del 03 de agosto de 2006, Sala Novena de Revisión⁹

Tribunal Superior de Medellín, radicado 594 de 31 de julio de 2020, Sala Tercera Decisión Civil¹⁰

Concepto unificado SSPD-OJU-2010-14¹¹

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13¹²

Concepto SSPD-OJ-2016-758¹³

Concepto SSPD-OJU-2017-732¹⁴

Concepto SSPD-OJ-2019-11¹⁵

Concepto SSPD-OJ-2024-442¹⁶

Concepto SSPD-OJ-2025-357¹⁷

CONSIDERACIONES

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

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

⁵ "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

⁷ "por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones"

⁸ "Por medio del cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 820 de 2003"

⁹ Disponible en este enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-636-06.htm>

¹⁰ Disponible en este enlace: <https://tribunalmedellin.com/relatoria/decisiones-del-tribunal/decisionescivil/05001310301020180059400>

¹¹ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_2010_14.htm

¹² Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_2010_13.htm

¹³ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000758_2016.htm

¹⁴ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000732_2017.htm

¹⁵ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000011_2019.htm

¹⁶ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000442_2024.htm

¹⁷ Disponible en este enlace: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000357_2025.htm

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

Adicionalmente, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe exclusivamente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias.

En este contexto, y con el propósito de ilustrar el tema consultado y absolver los interrogantes formulados, se realizarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; (ii) contrato de prestación de servicios públicos, solidaridad en las obligaciones y configuración de su rompimiento; (iii) derecho de petición y recursos de ley ante los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios; (iv) prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios y (v) naturaleza del contrato de arrendamiento.

(i) Alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 367 y 370 de la Constitución Política, el legislador promulgó la Ley 142 de 1994, mediante la cual se asignaron a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia sobre los prestadores de los servicios públicos domiciliarios. Dichas funciones quedaron delimitadas, entre otros, por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, las funciones previstas en el artículo 79 de la citada Ley circunscriben el ámbito de competencia de esta Entidad, en cuanto a ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren las empresas y los usuarios, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos los prestadores, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y en consecuencia, sancionar sus violaciones.

A este respecto, resulta pertinente traer a colación el Concepto SSPD-OJ-2025-357, emitido por esta Oficina, en el cual se efectuó un pronunciamiento específico sobre las funciones de inspección, vigilancia y Control – IVC, delegadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los siguientes términos:

“(…) En ese sentido, es preciso hacer referencia a las referidas funciones de inspección, vigilancia y control, que pueden definirse a partir del desarrollo jurisprudencial en la materia, de la siguiente forma:

i) Inspección: La Superservicios desarrolla acciones que están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados, para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran estos sometidos. Dentro de tales acciones se pueden citar, a manera de ejemplo, las siguientes: práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.

ii) Vigilancia: Esta Superintendencia desarrolla actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de sus sujetos vigilados, así como por el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación. De esta manera, dentro de estas acciones, que van de la mano con la función de inspección, podemos señalar, por ejemplo, las siguientes: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.

iii) Control: La Superservicios también ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras.

En ese sentido las funciones de inspección consisten en la realización de acciones encaminadas a realizar seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan los vigilados con el fin de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos los prestadores. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.

Por su parte en relación con las funciones de vigilancia, se desarrollan actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como vigilar el cumplimiento de las normas que regulan la prestación, Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.

Las funciones de control se ejercen a través de acciones encaminadas a ordenar correctivos necesarios para superar las irregularidades en que incurren los prestadores vigilados, así como imponer las respectivas sanciones contempladas en la Ley. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: A través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras.”

De lo anterior, se concluye que dentro de las competencias atribuidas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no se encuentra la facultad de pronunciarse ni de emitir conceptos sobre asuntos distintos de aquellos directamente relacionados con las funciones que

le han sido legalmente asignadas, esto es, las relativas a la inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos, así como de quienes, en general, desarrollen actividades que los hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas concordantes.

(ii) Contrato de prestación de servicios públicos, solidaridad en las obligaciones y configuración de su rompimiento.

Para empezar, es preciso mencionar que la relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los usuarios y/o suscriptores, surge a partir de la celebración del contrato de servicios públicos, cuyo alcance se encuentra definido en los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994.

El artículo 130 de la Ley 142 de 1994, dispone que son partes del contrato la empresa y los usuarios, y establece que el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos derivados del contrato, como se muestra a continuación:

“ARTÍCULO 130. Partes del contrato. Modificado por el art. 43, Decreto Nacional 266 de 2000, Modificado por el art. 18, Ley 689 de 2001. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios.

El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial.

PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario mencionar que la calidad de "suscriptor" se adquiere con la celebración del contrato de servicios públicos con el respectivo prestador y, la calidad de "usuario" se le da a quien se beneficia directamente del servicio, con independencia del título que ostente sobre el inmueble donde este se presta.

Además, resulta pertinente destacar que, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 130, el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios responden de manera solidaria por las obligaciones y derechos derivados del contrato de servicios públicos. En tal sentido, el prestador del servicio en su calidad de acreedor, se encuentra facultado para exigir el cumplimiento total de las obligaciones a cualquiera de los sujetos solidarios.

No obstante, esta disposición también prevé la denominada ruptura de la solidaridad, al establecer que la empresa prestadora debe suspender el servicio cuando el suscriptor o usuario incumpla la obligación de pagar oportunamente los valores facturados dentro del término previsto en el contrato, sin exceder dos periodos consecutivos de facturación.

Así, en el caso de que la empresa omita efectuar la suspensión en los términos señalados, se configurará la ruptura de la solidaridad prevista en la norma y, en consecuencia, el prestador perderá la facultad de exigir el pago del servicio de manera solidaria a los demás sujetos obligados.

Cabe señalar que, en relación con el asunto en cuestión, esta oficina asesora jurídica, a través del Concepto SSPD-OJ-2024-442, realizó las siguientes precisiones:

“(…) Es importante advertir que, adicionalmente a las situaciones antes descritas, existen otras situaciones que permiten romper la solidaridad que se predica entre las partes del contrato de servicios públicos, las cuales han sido señaladas por esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13^[8] así:

- La inexistencia del contrato de servicios públicos en inmuebles que se enajenen, pero mantienen deudas derivadas de su prestación.

- La suscripción de acuerdos de pago de deudas de servicios públicos domiciliarios en que no participe el propietario, el poseedor o algún usuario.

- La exigencia de las garantías por parte del arrendador del inmueble al arrendatario, para asegurar el pago de los servicios públicos domiciliarios dentro del plazo de ejecución de contrato de arrendamiento.

- La solicitud y conexión del servicio público domiciliario que se realice sin el consentimiento del propietario del inmueble.

- Las deudas derivadas de bienes y servicios ajenos a la prestación de los servicios públicos domiciliarios cobrados vía factura (facilidades comerciales).

De esta manera, no existe solidaridad entre el propietario y el arrendatario del inmueble, cuando este último garantice el pago de los servicios públicos a través de la constitución de las garantías a favor de las empresas prestadoras.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos y trámite de la solicitud de la ruptura de la solidaridad, se debe poner de presente que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios no existe un procedimiento especial y reglado que deban seguir los prestadores del servicio para dar trámite a las peticiones sobre la ruptura de solidaridad.

En este sentido, cuando el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y/o usuario considera que se configuró la ruptura de la solidaridad en las obligaciones derivada de la prestación del servicio, deberá presentar la petición respectiva en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994. En cuanto al trámite de dicha solicitud, el artículo 153 ibídem

dispuso que las peticiones y recursos deberán ser tramitadas de acuerdo con las normas sobre el derecho de petición que se encuentren vigentes, es decir, la Ley 1437 de 2011 y aquellas que lo adicionen y/o modifiquen.

Es importante tener en cuenta que en las actuaciones administrativas es obligatorio para el peticionario acreditar o probar los hechos objeto de debate, con el fin de que la autoridad pueda tomar una decisión en derecho. De este modo, tratándose de la solicitud de ruptura de la solidaridad, el peticionario tiene el deber de probar, a través del medio más idóneo, los hechos planeados, así como la configuración de la causal alegada, la cual, tendrá que corresponder a alguna de las antes señaladas.

Para estos efectos, en la actuación se deberá demostrar: i) la calidad de propietario o poseedor del inmueble en cabeza de quien presenta la reclamación; ii) el uso del inmueble por un tercero; y iii) la prueba de no suspensión del servicio por parte del prestador. Estas circunstancias se deben demostrar a través de alguno de los medios de prueba establecidos en el Código General del Proceso.

Se debe tener presente que, la acreditación de la calidad de propietario o poseedor del inmueble obedece al deber que tiene el peticionario de demostrar que se encuentra legitimado para presentar la reclamación, pues tratándose de una petición de carácter particular y concreto, como lo es la solicitud de rompimiento de solidaridad, son éstas las personas facultadas para presentar la reclamación.

Por esta razón, es deber del prestador verificar la calidad en la que actúa el solicitante, estando facultado para solicitar a través de cualquiera de los medios probatorios que bien pueden ser: (i) la confesión; (ii) el juramento; (iii) el testimonio de terceros; (iv) el dictamen pericial; (v) la inspección judicial; (vi) los documentos; y cualquier otro, la prueba que resulte pertinente, conducente y útil para acreditar la legitimad en que actúa el peticionario, en los términos de lo previsto en el artículo 165 del Código General del Proceso, sin que ello signifique la exigencia de requisito adicional.”

En tal sentido, la ruptura de la solidaridad puede configurarse no solo por la omisión en la suspensión del servicio, sino también por las situaciones mencionadas anteriormente y en tal caso, corresponde al interesado solicitarla mediante derecho de petición y acreditar a través de cualquiera de los medios probatorios establecidos en el Código General del Proceso: i) la calidad de propietario o poseedor del inmueble en cabeza de quien presenta la reclamación; ii) el uso del inmueble por un tercero; y iii) la prueba de no suspensión del servicio por parte del prestador.

(iii) Derecho de petición y recursos de ley ante los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de petición en los siguientes términos:

“ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El*

legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

El citado artículo fue desarrollado por el legislador mediante la expedición de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual sustituyó el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, previamente declarado inexecutable por la Corte Constitucional. A través de dicha ley estatutaria se establecieron las reglas generales y especiales que regulan el ejercicio del derecho de petición, así como su procedencia ante organizaciones e instituciones privadas, en los términos allí previstos.

Bajo este contexto, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 estableció el objeto del derecho de petición, así:

“ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES. *<Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.”

De esta forma, el legislador determinó que toda actuación iniciada por cualquier persona ante las autoridades, implica el ejercicio del derecho de petición, el cual puede estar dirigido, entre otros a: (i) El reconocimiento de un derecho; (ii) la intervención de una entidad o funcionario; (iii) la resolución de una situación jurídica; (iv) la prestación de un servicio; (v) el requerimiento de información o de consulta; (vi) la solicitud de copia de documentos; (vii) la formulación de consultas, quejas, denuncias y reclamos y (viii) la interposición de recursos.

Adicionalmente, sobre derechos de petición ante instituciones privadas, el artículo 33 ibídem estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 33. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS. *Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les*

aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.”

En consecuencia, todos los prestadores de servicios públicos, independientemente de su naturaleza, pública o privada, deben sujetarse al cumplimiento de las disposiciones que regulan el derecho de petición, en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011.

En armonía con lo mencionado, la Ley 142 de 1994, en su artículo 152 dispuso que el derecho de petición es de la esencia del contrato de servicios públicos domiciliarios, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. *Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

Respecto al trámite, el artículo 153 ibídem establece que las peticiones y recursos se tramitarán conforme a las normas vigentes sobre el derecho de petición. Esto significa que los prestadores deben seguir el procedimiento general de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para todas las actuaciones administrativas sin disposiciones especiales.

Ahora, dado que la Ley 142 no reguló el procedimiento aplicable para el trámite de determinadas peticiones, como ocurre en el caso de las peticiones incompletas, resulta procedente acudir a lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece la forma en que se deben atender este tipo de solicitudes, como se observa:

“ARTÍCULO 17. PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TÁCITO. *<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.*

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.”

De la norma transcrita se puede concluir que, en atención al principio de eficacia, las autoridades podrán decretar el desistimiento y archivo de aquellas peticiones incompletas, cuando se haya requerido al peticionario para que complete la petición en un plazo de un mes y este no haya atendido el requerimiento.

Ahora, en cuanto a los recursos procedentes, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, estableció los medios de impugnación contra algunos actos que profiera el prestador, así como los términos para su interposición y resolución, señalando:

“ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. *El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.”

De la disposición citada se destaca que, además de señalar los medios de impugnación, identifica de manera expresa los actos frente a los cuales resultan procedentes, esto es, contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

Además de lo anterior, es pertinente resaltar que, si bien la Ley 142 de 1994 no se refiere al recurso de queja, no cabe duda de la aplicación de este mecanismo de defensa en sede

administrativa en el sector de los servicios públicos, para lo cual deberá atenderse a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

De hecho, los artículos 74 y 78 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponen que, por regla general, contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, procede el recurso de queja cuando se rechace el recurso de apelación.

De este modo, el citado artículo 74, señala que el recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De acuerdo con dicha norma, y teniendo en cuenta que en materia de servicios públicos esta Superintendencia es superior funcional, más no jerárquica de los prestadores, el recurso de queja se interpondrá ante esta Entidad.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión que rechaza el recurso y una vez recibido, ya sea por remisión del prestador o porque el usuario lo presentó ante la Superintendencia, la Entidad deberá estudiar su procedibilidad, lo que no es otra cosa diferente, que verificar que el recurso sea procedente y que se haya interpuesto dentro del término legal.

Así, el recurso de queja tiene como finalidad revisar exclusivamente la legalidad formal del rechazo del recurso de apelación, mas no resolver de fondo las pretensiones del recurrente. En caso de encontrarse procedente la apelación, esta Superintendencia ordenará al prestador continuar con el trámite correspondiente.

En línea con lo anterior, y tratándose de la procedencia de los recursos contra el acto de facturación, es importante traer a consideración lo señalado en el artículo 155 de la ley 142 de 1994 el cual dispone:

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

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

Bajo esta normativa, se colige que los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios se encuentran facultados para presentar peticiones, quejas o recursos en contra de los actos de facturación, sin que para ello se exija el pago de las sumas que son objeto de reclamación. Sin embargo, para recurrir, se deberá acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión.

En concordancia, esta Oficina se pronunció a través del Concepto SSPD-OJU-2017-732, respecto al pago de las facturas que se encuentran en trámite de recurso, en el siguiente sentido:

"(...) Ahora bien, aun cuando la norma no hace referencia a sumas correspondientes a facturas que se encuentran en trámite de recurso, el mismo supuesto de improcedencia para exigir el pago de las facturas que no son objeto de recurso le puede ser aplicable, en la medida que la finalidad es la misma, no causar una afectación pecuniaria al usuario obligándolo a pagar unas sumas que no reconoce deber".[2]

De acuerdo con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, la persona prestadora se encuentra en la obligación de expedir la factura con el cobro por promedio de los últimos cinco meses para que el usuario y/o suscriptor pueda recurrir sobre aquéllas sumas que sí son objeto de reproche.

(...)

"Ahora bien, en el evento que la Superintendencia al decidir una apelación ordene el pago de una suma de dinero a cargo del usuario y en favor de los prestadores de servicios públicos, debe tenerse en cuenta que los actos administrativos por regla general sólo son ejecutables a partir del momento en que quede agotada la vía gubernativa.

En efecto, de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos quedan en firme cuando contra ellos no proceda ningún recurso, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, cuando no se interpongan los recursos o cuando se renuncie expresamente a ellos, cuando se acepten los desistimientos o cuando de protocolice el silencio administrativo.

En consecuencia, en el evento en que se produzca una decisión de facturación y ésta sea objeto de los recursos contemplados en la vía gubernativa, la decisión en el entretanto no habrá cobrado aun eficacia jurídica, por cuanto la misma es objeto de revisión y se encuentra suspendida en virtud de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011.(...)"

(iv) Prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios

Respecto de la prescripción de las facturas, es preciso señalar que esta figura jurídica en nuestro ordenamiento es un modo de extinción de las obligaciones, en tanto implica la pérdida de las acciones y derechos cuando no son ejercidos dentro del término legalmente establecido.

Bajo esta premisa, es necesario precisar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, las facturas de servicios públicos domiciliarios constituyen títulos ejecutivos, por lo que su prescripción corresponde a la prevista para la acción ejecutiva en el Código Civil, esto es, cinco (5) años, conforme al artículo 2536 ibídem, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. En consecuencia, no tienen la naturaleza de título valor, razón por la cual no les son aplicables las acciones ni excepciones cambiarias, sino únicamente las propias de los títulos ejecutivos.

Con respecto a este tema, es pertinente reiterar lo expuesto por esta Oficina Asesora Jurídica, a través del Concepto SSPD-OJ-2019-11, en los siguientes términos:

“Dado lo anterior, es claro que la factura constituye un documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible en los términos del Código General del Proceso, por lo que puede obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva, en los términos establecidos en la Ley, y en las oportunidades que correspondan frente a cada emolumento adeudado.

En lo que hace relación a la prescripción de las facturas, conviene advertir que tratándose del fenómeno de la prescripción, en nuestro ordenamiento jurídico este es un modo de extinción de las obligaciones, a través del cual se extinguen las acciones y derechos ajenos, por no ejercitar las mismas durante cierto tiempo y dependiendo si se trata de un título ejecutivo o de un título valor, la prescripción opera de manera diferente.

Así las cosas, se tiene que la prescripción de la acción cambiaria opera para los títulos valores y de ella se ocupa el Código de Comercio, al paso que, respecto de la prescripción de los títulos ejecutivos, dentro de los que se encuentran las facturas de servicios públicos, opera la prescripción de la acción ejecutiva, de la cual se ocupa nuestro Código Civil.

Al respecto es de tener en cuenta que la factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, y por ende, la prescripción de la acción cambiaria, por expresa remisión del artículo [789](#) del Código de Comercio, es de tres (3) años; contrario sensu, al ser la factura de servicios públicos un título ejecutivo y no un título valor, se predica respecto de ella la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo [2536](#) del Código Civil modificado por el artículo 8o de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años a partir de la fecha de su exigibilidad.

En este orden de ideas, y como se indicó, al ser la factura expedida por los prestadores considerada por expresa disposición legal, como título ejecutivo y no como título valor, no pueden predicarse de la misma, las acciones ni las excepciones cambiarias, sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de la naturaleza de título ejecutivo.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la prescripción, esta se aplicará respecto de cada emolumento causado y facturado, con independencia de que el servicio pueda o no ser suspendido o cortado, que se haya roto o no la solidaridad, y que los valores facturados con anterioridad se presenten acumulados o no con la factura, pues lo contrario haría inextinguibles las obligaciones, lo cual es incompatible con la naturaleza del título y de las obligaciones de las partes.”

De igual manera, en lo relativo a la caducidad de la acción frente a las facturas de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina se pronunció mediante el Concepto SSPD-OJ-2016-758, señalando que:

“(...) Ahora, valga resaltar que como lo ha señalado el Consejo de Estado[6] la caducidad se predica de la oportunidad para reclamar derechos en sede judicial, mientras que la prescripción de la pérdida de los derechos, es decir, del aspecto subjetivo:

“De la Caducidad de la acción

La caducidad es un fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado.

El tiempo determinado para el ejercicio de las acciones depende del tipo de acción y del origen que la provoca, en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, y su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley la que señala y determina el momento de su iniciación.

(...)

Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales.”.

De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales.

(...)

Mediante sentencia de 26 de marzo de 2009, actor Jose Luis Acuña Henríquez, radicado 1134-2007, Consejero Ponente Doctor Gerardo Arenas Monsalve, esta Subsección determino lo siguiente:

“El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.”.

En este orden de ideas, la acción prevista debe interponerse dentro del plazo indicado para cada acción so pena de incurrir en caducidad de la acción, que para el caso de los actos administrativos de carácter prestacional implica la pérdida de los derechos incluidos en cada acto, los cuales pueden solicitarse nuevamente ante la administración, evento en el cual se genera un nuevo acto con un nuevo termino perentorio.

(...) En consideración con lo señalado, si bien la prescripción de la factura de servicios públicos domiciliarios como título ejecutivo es de 5 años contados a partir de su expedición, la caducidad de las acciones dependerá del medio de control a utilizar para reclamar el derecho. (...)

En este contexto, se reitera que la factura de servicios públicos domiciliarios constituye un título ejecutivo, cuyas obligaciones prescriben en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible, conforme a lo dispuesto en el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002.

En cuanto a la caducidad de las acciones, esta dependerá del medio de control que se pretenda ejercer para la reclamación del derecho correspondiente.

(v) Naturaleza del Contrato de arrendamiento

Relativo a esto, la Ley 820 de 2003 estableció el régimen jurídico aplicable a los contratos de arrendamiento de vivienda urbana y en su artículo 3° dispuso que el contrato de arrendamiento puede ser verbal o escrito:

“Artículo 3°. Forma del contrato. El contrato de arrendamiento para vivienda urbana puede ser verbal o escrito. En uno u otro caso, las partes deben ponerse de acuerdo al menos acerca de los siguientes puntos:

- a) Nombre e identificación de los contratantes;*
- b) Identificación del inmueble objeto del contrato;*
- c) Identificación de la parte del inmueble que se arrienda, cuando sea del caso, así como de las zonas y los servicios compartidos con los demás ocupantes del inmueble;*
- d) Precio y forma de pago;*
- e) Relación de los servicios, cosas o usos conexos y adicionales;*
- f) Término de duración del contrato;*
- g) Designación de la parte contratante a cuyo cargo esté el pago de los servicios públicos del inmueble objeto del contrato.”*

En línea con lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín y la Corte Constitucional, frente a la forma del contrato de arrendamiento y la manera de acreditar su existencia, se ha pronunciado en los siguientes términos:

El Tribunal Superior de Medellín, a través de decisión con radicado 594 de Fecha 31 de julio de 2020, Sala Tercera de Decisión Civil, señaló:

“(...) El contrato de arrendamiento puede ser verbal o escrito, en este último caso es un documento ad probationem no ad solemnitatem, por tanto no siendo solemne el contrato de arrendamiento, su prueba puede aducirse mediante cualquiera de las formas legales, documental, confesión, testimonios, etc (...)”

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-636/06, del 03 de agosto de 2006, Sala Novena de Revisión, precisó:

“(…) Así pues, con el objetivo de acreditar la existencia y los elementos del arrendamiento no era imperativo exigir la copia autenticada del contrato y la carta autenticada de terminación del mismo, ya que la prueba de la realización de dicho negocio jurídico, por estar libre de formalidades, se puede efectuar por cualquier medio de prueba, v. gr. a través de los testimonios de vecinos del sector.”

De esta manera, la Ley 820 de 2003 estableció que el contrato de arrendamiento de vivienda urbana puede celebrarse de forma verbal o escrita, siempre que las partes acuerden los elementos esenciales, precepto sobre el cual, la jurisprudencia ha reiterado que el contrato no es solemne, por lo que su existencia y contenido pueden demostrarse mediante cualquier medio de prueba legal, sin que sea obligatorio contar con un contrato escrito y autenticado.

Consecuente con lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció a través del Concepto unificado SSPD-OJU-2010-14, en el que manifestó con respecto al tema referido, lo siguiente:

“...El arrendamiento es un contrato en virtud del cual una de las partes se obliga a proporcionarle a otra el uso y goce de una cosa, durante cierto tiempo, y ésta a pagar, como contraprestación un precio determinado. La parte que proporciona el goce se llama arrendador y la parte que da el precio arrendatario, también llamado inquilino cuando se trata de arrendamiento de inmuebles. (...)

Ahora bien, este consentimiento puede elevarse a escrito como un medio para acreditar el vínculo contractual, más no de solemnidad, tal como lo indican el Código Civil, el artículo 3° de la Ley 56 de 1985 y el artículo 3° de la Ley 820 de 2003, disposiciones conforme a las cuales se trata de un negocio jurídico eminentemente consensual.

Es así, que el artículo 3 de la Ley 820 de 2003 señala que el contrato de arrendamiento para vivienda urbana puede ser verbal o escrito.

Por tanto, la existencia del contrato de arrendamiento puede probarse ya sea por medio del documento contentivo del contrato o por cualquier otro medio probatorio idóneo que brinde absoluta certeza respecto de la celebración del acuerdo y de su vigencia.

Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-636 de 2006, en la cual se analiza otro medio probatorio para probar la existencia y terminación del contrato de arrendamiento, como el caso de las declaraciones extraproceso, las cuales no requieren de mayor formalidad, tienen pleno respaldo legal y son relevantes a la hora de acreditar la existencia y terminación del contrato, en razón al elemento de la consensualidad del contrato de arrendamiento.

Sobre el particular señaló la Corte Constitucional lo siguiente:

'Así pues, con el objetivo de acreditar la existencia y los elementos del arrendamiento no es imperativo exigir la copia autenticada del contrato y la carta autenticada de terminación del mismo, ya que la prueba de la realización de dicho negocio jurídico, por estar libre de

formalidades, se puede efectuar por cualquier medio de prueba, v.gr. a través de los testimonios de vecinos del sector'.

En este orden de ideas, si bien la naturaleza consensual del contrato de arrendamiento no exige que éste conste por escrito, en caso de constar formalmente por escrito, el primer medio probatorio sería dicho documento. De lo contrario, es evidente que tanto el prestador de servicios públicos domiciliarios como el interesado deben acudir a otros medios probatorios para acreditar la existencia del contrato, siempre que se trate de medios legales, conducentes, pertinentes e idóneos para dicho propósito...”

Con lo anterior, queda claro que, el contrato de arrendamiento por estar libre de formalidades puede probarse en cuanto a su existencia, mediante cualquier medio probatorio.

CONCLUSIONES

Conforme con las consideraciones expuestas, se procede a dar respuesta a los siguientes interrogantes:

1. “A. Defectos Documentales Y Procedimiento De Complementación

Consulta 1:

Cuando una empresa prestadora de servicios públicos recibe una solicitud de rompimiento de solidaridad acompañada de documentación incompleta o defectuosa, cuál es el procedimiento administrativo que debe aplicar de conformidad con:

a) El derecho fundamental de petición consagrado en artículos 152-158 de la Ley 142 de 1994;

b) La posibilidad de que el solicitante complemente o subsane documentación dentro de un término ¿debe el peticionario accionar contra la decisión los recursos de ley y presentar los documentos requeridos dentro del mismo proceso administrativo o por el contrario debe este presentar una nueva solicitud?;

c) ¿Cuál es el efecto de la falta de complementación (desistimiento vs. rechazo definitivo)?;

d) El derecho del solicitante a presentar una nueva solicitud con documentación completa posteriormente, y si tal nueva solicitud reinicia términos de caducidad relativa ¿puede el peticionario iniciar nuevamente la solicitud por los mismos hechos y pretensiones, pero esta vez aportando los documentos que se requirieron en la actuación anterior, teniendo en cuenta que él contaba con esos documentos y no los presentó en su oportunidad o por el contrario operaría la firmeza administrativa o cosa juzgada?”

De conformidad con lo expuesto líneas atrás, toda actuación iniciada por cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las peticiones y recursos se tramitarán conforme a las normas vigentes sobre el derecho de petición, lo que significa que los prestadores deben seguir el

procedimiento general de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para todas las actuaciones administrativas sin disposiciones especiales.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1437 de 2011, resultan aplicables en lo que respecta a las solicitudes presentadas de manera incompleta, cuando el peticionario no atiende el requerimiento realizado por la autoridad para subsanarlas.

Lo anterior, en la medida que la ley 142 de 1994 no establece un procedimiento especial para este tipo de peticiones, razón por la cual, una vez vencido el término de un (1) mes sin que se haya dado cumplimiento al requerimiento, la autoridad deberá declarar el desistimiento y ordenar el archivo del expediente

Es importante advertir que, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, los recursos únicamente proceden contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

Es necesario precisar que la posibilidad de presentar una nueva solicitud por los mismos hechos y pretensiones depende de la naturaleza de la decisión adoptada en la actuación administrativa anterior. En el marco de lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, cuando una actuación termina sin que exista un pronunciamiento de fondo sobre el derecho reclamado, por ejemplo, debido al desistimiento tácito por no aportar documentos requeridos en los términos del artículo 17 ibídem, o por archivo o rechazo por falta de requisitos formales, no se configura una decisión material sobre la pretensión. En tales eventos, no existe cosa juzgada administrativa ni un acto administrativo que haya definido el derecho sustancial, razón por la cual el interesado puede presentar una nueva solicitud, esta vez acompañada de la documentación completa.

No obstante, la presentación de una nueva solicitud no tiene el efecto de reiniciar ni de suspender los términos de caducidad que rijan el derecho sustancial que se pretende hacer valer. La caducidad se cuenta conforme a los términos establecidos en la ley para el ejercicio del derecho correspondiente y no se interrumpe por el solo hecho de haberse iniciado una actuación que culminó sin decisión de fondo por causa imputable al interesado. En consecuencia, si al momento de radicar la nueva solicitud el término legal para ejercer el derecho ya ha vencido, la administración podrá rechazarla o negarla por extemporánea, según corresponda.

2. “B. Cargas Probatorias Para Acreditación De Contrato De Arrendamiento

Consulta 2:

De conformidad con los artículos 1494 (fuente de las obligaciones) del Código Civil Colombiano, así como el artículo 15 de la Ley 820 de 2003, ¿cuáles son los medios de prueba que una empresa prestadora de servicios públicos puede exigir razonablemente para acreditar la existencia de un contrato de arrendamiento vigente en el momento de la solicitud de rompimiento?, entre los cuales se encuentran:

- a) Contrato privado escrito;*
- b) Contrato con firma digital certificada;*
- c) Acta de entrega del inmueble al arrendatario (con fecha y suscriptores);*

- d) *Correspondencia entre propietario y empresa mencionando arrendatario;*
- e) *Recibos de pago de canon de arrendamiento;*
- f) *Certificado de tenencia del notario o catastro;*
- g) *Sentencia judicial previa que reconozca el arrendamiento (ej. por desalojo, cobro de mora);*
- h) *Declaración jurada del propietario certificada.”*

Consulta 3:

¿Puede la empresa prestadora exigir, como requisito obligatorio, que el contrato de arrendamiento sea autenticado notarialmente, o es suficiente un contrato escrito en forma privada, siempre que contenga datos básicos de identificación de partes, fechas y condiciones esenciales?

Consulta 4:

¿Cuál es la jerarquía de idoneidad de los medios de prueba mencionados anteriormente dentro de un procedimiento administrativo en sede de defensa de usuarios (art. 152 y ss. Ley 142)? ¿Es aceptable que la empresa requiera un único tipo de prueba o debe permitir que el solicitante acredite el arrendamiento mediante prueba indirecta o complementaria cuando no dispone del medio preferido? ¿Qué otros medios de pruebas consagrados en la normatividad del proceso administrativo pueden ser practicados en este tipo de procesos?

A la luz de lo expuesto, se reitera que el contrato de arrendamiento de vivienda urbana puede celebrarse de manera verbal o escrita, siempre que exista acuerdo entre las partes sobre sus elementos esenciales.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que se trata de un contrato no solemne, razón por la cual, su existencia y contenido pueden acreditarse a través de cualquier medio de prueba legal, sin que resulte exigible la suscripción de un documento escrito ni su autenticación como requisito de validez o existencia.

En síntesis, el contrato de arrendamiento no está sujeto a solemnidad y puede acreditarse por cualquier medio de prueba legal; la empresa puede exigir soportes razonables que demuestren su existencia y vigencia, pero no puede imponer requisitos formales no previstos en la ley ni restringir la prueba a un único medio excluyente, debiendo valorar integralmente los elementos aportados en cada caso concreto.

3. “C. Arrendamientos Sucesivos Con Períodos De Mora En Múltiples Contratos

Consulta 5:

Cuando el mismo propietario celebra múltiples contratos de arrendamiento sucesivos con el mismo o diferentes arrendatarios sobre el mismo inmueble, cada uno con períodos de

falta de pago (mora), y la empresa prestadora omitió suspender el servicio durante ambos períodos:

a) ¿El rompimiento de solidaridad solicitado por el propietario se aplica únicamente al período de mora del primer arrendamiento (cuando ocurrió la omisión empresarial), o también al segundo arrendamiento si la empresa continuó sin suspender?

b) ¿La negligencia concurrente del propietario (por no desalojar el arrendatario moroso del primer período ni resolver la situación entre contratos) afecta el derecho al rompimiento en el segundo período?

c) ¿Cómo debe proceder la empresa ante reclamo de rompimiento que involucra múltiples períodos de facturación separados por cambio de arrendatario”

Es de resaltar que, de conformidad con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios son solidarios en las obligaciones y derechos del contrato de servicios públicos y, por ende, el prestador del servicio en su calidad de acreedor puede solicitar el cumplimiento total de las obligaciones a cualquiera de ellos.

No obstante, la disposición también contempla la denominada ruptura de la solidaridad, al establecer que la empresa prestadora debe suspender el servicio cuando el suscriptor o usuario incumpla su obligación de pagar oportunamente las facturas, dentro del término previsto en el contrato, sin que dicho incumplimiento supere dos (2) períodos consecutivos de facturación.

En caso de que la empresa omite cumplir con esta obligación de suspensión, se configura la ruptura de la solidaridad prevista en la norma, lo que implica que no podrá exigir el pago de la obligación de manera solidaria a cualquiera de los sujetos obligados.

Por tanto, el rompimiento de la solidaridad derivado de la omisión en la suspensión del servicio por parte de la empresa de servicios públicos se configura desde el momento en que se presenta la mora y se mantiene mientras el prestador continúe suministrando el servicio sin efectuar la suspensión correspondiente.

En el evento en que existan múltiples contratos de arrendamiento sucesivos sobre el mismo inmueble, cada uno con períodos independientes de mora, el análisis debe realizarse de manera diferenciada por cada período fáctico y contractual.

Respecto a la solicitud de rompimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la ley 142 de 1994 las peticiones y recursos se tramitarán conforme a las normas vigentes sobre el derecho de petición; es decir, el procedimiento general de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) siempre que no existan disposiciones especiales.

En relación con la eventual conducta de negligencia del propietario, debe señalarse que la ruptura de la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 se encuentra jurídicamente vinculada a la omisión del prestador en ejercer de manera oportuna la suspensión del servicio cuando se configura la mora en los términos establecidos por la ley o el contrato de condiciones uniforme. En consecuencia, el hecho de que el propietario no haya adelantado gestiones frente al arrendatario moroso, tales como la terminación del contrato o la restitución del inmueble, no

incide por sí mismo en la configuración del efecto jurídico que la norma atribuye a la omisión del prestador, sin perjuicio del análisis particular que deba realizarse en cada caso concreto.

4. D. Reclamaciones De Facturas En Trámite Y Cambio De Titularidad Del Inmueble

Consulta 6:

Cuando un arrendatario presenta recurso de reposición y en subsidio apelación contra una factura (conforme arts. 152-158 Ley 142), y durante el trámite de tales recursos el arrendatario entrega el inmueble y termina el contrato de arrendamiento:

a) ¿Puede el propietario solicitar rompimiento de solidaridad respecto de los valores facturados durante el período en que estaban pendientes los recursos ante la empresa y SSPD?

b) ¿El efecto suspensivo automático del recurso implica que no se puede exigir pago solidario al propietario mientras el recurso está en trámite ante SSPD?

c) ¿La interpretación del artículo 155 de la Ley 142 ("Empresa no puede suspender ni cortar hasta tanto haya notificado decisión sobre recursos procedentes interpuestos oportunamente") impide o permite que la empresa cobre solidariamente valores en discusión?

d) ¿Hay diferencia si los valores en discusión son parciales (ej. solo cargo variable) versus la totalidad de la factura?

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 154 y 155 de la Ley 142 de 1994, los usuarios y suscriptores pueden formular peticiones y presentar recursos frente a la facturación sin necesidad de cancelar previamente los valores controvertidos; excepcionalmente, en el evento en que la reclamación de la factura sea parcial, deberá pagar los cargos indicados en la factura y que no se hayan recurrido o el promedio del consumo de los últimos cinco periodos, siempre que estos no estén siendo cuestionados por el usuario. Así mismo, la empresa no podrá suspender ni cortar el servicio hasta tanto haya notificado la decisión sobre los recursos interpuestos oportunamente.

En este contexto, la interposición del recurso no extingue la obligación ni elimina la solidaridad legal prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, sino que difiere la posibilidad de suspensión y la exigibilidad definitiva de los valores controvertidos hasta que exista decisión en firme. En consecuencia, el análisis sobre la eventual ruptura de la solidaridad deberá realizarse respecto de cada período de facturación, verificando el cumplimiento de los presupuestos legales, en especial la configuración de la mora y la oportunidad en el ejercicio de la facultad de suspensión cuando hubiere lugar.

Ahora, respecto de la ruptura de la solidaridad, se tiene que no solo se configura por la omisión en la suspensión del servicio, sino por las situaciones descritas en el desarrollo del presente documento, las cuales han sido señaladas por esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13.

5. "E. Prescripción

Consulta 7:

De conformidad con el artículo 2536 del Código Civil (modificado por Ley 791 de 2002), las facturas de servicios públicos son títulos ejecutivos cuya acción ejecutiva prescribe en cinco (5) años. En relación con tal prescripción, consulto:

a) ¿A partir de cuál fecha comienza el cómputo de los cinco años de prescripción: desde la fecha de expedición de la factura u otra fecha?

b) ¿El término de caducidad relativa de cinco (5) meses para reclamación de facturas (art. 154 Ley 142) suspende o interrumpe el plazo de prescripción de cinco (5) años de la acción ejecutiva?

c) ¿Cuándo existe un recurso de reposición y apelación en trámite ante la empresa y SSPD respectivamente, se suspende el plazo de prescripción de cinco años?

d) ¿Una vez la SSPD resuelve en apelación una facturación reclamada, a partir de cuál momento comienza a computarse nuevamente la prescripción: desde la fecha de expedición original de la factura o desde la fecha en que la decisión SSPD queda en firme (ejecutoriada)?

En línea con lo desarrollado en este documento, resulta necesario distinguir dos aspectos importantes: de una parte, el término del que dispone el usuario para presentar reclamaciones contra las facturas en sede de empresa; y, de otra, el plazo con que cuenta el prestador para adelantar el cobro ejecutivo de la factura que no ha sido cancelada.

Respecto del primer aspecto, esto es, el término para reclamar en sede de empresa, el inciso tercero del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, establece que no proceden reclamaciones contra facturas que tengan más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos. Dicho término constituye un plazo de caducidad para el ejercicio del derecho del usuario a presentar reclamos, evitando que quede indefinidamente sujeta a discusión sobre los valores facturados, y opera, por tanto, en favor de las empresas prestadoras del servicio.

Distinto es el segundo aspecto, relacionado con el tiempo del que dispone la empresa para hacer efectivo el cobro de las facturas, caso en el cual se está frente a la figura de la prescripción, entendida como el término legal dentro del cual la empresa puede cobrar ejecutivamente las obligaciones contenidas en la factura.

Como ya se indicó líneas atrás, la factura de servicios públicos es un título ejecutivo y como regla general, surge a la vida jurídica desde su emisión; sin embargo, cuando en el contrato de condiciones uniformes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad prevista en el artículo 1602 del Código Civil, se establece un plazo para el cumplimiento de las obligaciones, el término de prescripción comienza a correr a partir del vencimiento de este.

En este sentido, una vez expedida la factura, el suscriptor o usuario dispone de un plazo para efectuar el pago, conforme a lo pactado en el contrato de condiciones uniformes, y es a partir de su vencimiento cuando inicia el cómputo del término de prescripción. No obstante, si la factura es objeto de reclamaciones y recursos, la obligación solo se torna exigible cuando la factura queda en firme, momento desde el cual empiezan a contarse los términos de prescripción para su cobro.

6. “F. Recursos Y Efectos Procesales - Recurso De Queja

Consulta 8:

Conforme al artículo 74.3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), un usuario puede interponer recurso de queja ante la SSPD cuando la empresa prestadora rechaza el recurso de apelación. En relación con los efectos de tal recurso:

- a) ¿El recurso de queja tiene efectos suspensivos (paraliza obligación de pago) o efectos devolutivos (no paraliza, solo revisa legalidad)?*
- b) Durante el trámite del recurso de queja ante SSPD, ¿puede la empresa prestadora continuar facturando y cobrando los valores que el usuario está reclamando?*
- c) ¿Si existe una suspensión o corte de servicio pendiente (conforme art. 155 Ley 142), se aplica un régimen diferente mientras el recurso de queja está en trámite?”*

A la luz de lo ya mencionado en el desarrollado del contenido de este documento, se puede concluir que el recurso de queja se constituye en una garantía para el administrado en el evento en que la empresa rechace el recurso de apelación que ha sido interpuesto y tiene como finalidad revisar exclusivamente la legalidad formal de dicho rechazo, siendo preciso advertir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, durante el trámite del recurso de queja no se puede suspender el servicio, ni exigir el pago de la factura cuyo recurso esté relacionado con la misma.

No obstante, si todas las sumas de la factura no son objeto de reproche, la disposición impone al usuario la obligación de acreditar el pago de las sumas que no son objeto de recurso o del promedio de los últimos cinco períodos.

Por otra parte, se reitera que de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos quedan en firme cuando: (i) contra ellos no proceda ningún recurso; (ii) cuando los recursos interpuestos se hayan decidido; (iii) cuando no se interpongan los recursos o se renuncie expresamente a ellos; (iv) cuando se acepte el desistimiento; (v) cuando de protocolice el silencio administrativo positivo.

Así las cosas, en el evento en que se expida una factura y ésta sea objeto de los recursos previstos en sede administrativa, la misma no tendrá firmeza, hasta tanto se hayan resuelto dichos recursos, en virtud de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011.

7. “G. Documentos Electrónicos Y Fraude Documental

Consulta 9:

En relación con la digitalización y medios electrónicos para acreditación de contratos de arrendamiento en solicitudes de rompimiento:

- a) ¿Son aceptables como prueba idónea contratos escaneados de formato papel original (sin firma digital)?*
- b) ¿Son aceptables contratos suscritos mediante plataformas de firma electrónica avanzada (conforme Ley 527 de 1999)?*
- c) ¿Son aceptables correos electrónicos, capturas de pantalla de transferencias bancarias, o evidencia digital que, aunque no constituya "contrato escrito" formal, corrobore la existencia del arrendamiento?*
- d) ¿La empresa puede requerir "cadena de custodia" o "integridad de datos" de documentos electrónicos antes de aceptarlos como prueba?*

De acuerdo con lo indicado en la respuesta al ítem (B), se reitera que, a la luz de las normas y la jurisprudencia, el contrato de arrendamiento de vivienda urbana puede celebrarse de forma verbal o escrita, siempre que las partes acuerden los elementos esenciales, por lo que su existencia y contenido pueden demostrarse mediante cualquier medio de prueba legal, sin que sea obligatorio contar con un contrato escrito.

La valoración de las pruebas debe efectuarse de manera integral y conforme a la sana crítica, sin imponer formalidades no previstas en la ley, permitiendo únicamente verificaciones razonables orientadas a garantizar la autenticidad e integridad de la información aportada.

8. "Consulta 10:

Cuando una empresa sospecha que un documento (ej. contrato de arrendamiento) presentado en una solicitud de rompimiento de solidaridad es fraudulento, falsificado o alterado:

- a) ¿Debe la empresa rechazar de plano la solicitud o puede requerir aclaraciones/verificaciones adicionales antes de rechazar?*
- b) ¿Cuáles son los indicios visibles de fraude que la empresa puede evaluar administrativamente (sin requerir pericia forense)?*
- c) ¿La empresa tiene obligación de denunciar penalmente el fraude presunto, o puede limitarse a requerir aclaración administrativa?*
- e) ¿Cuál es la competencia de la SSPD para investigar y sancionar fraude documental en solicitudes de rompimiento? (conforme art. 79 Ley 142, que limita supervisión a "incumplimiento contrato")"*

En relación con los interrogantes planteados, es necesario reiterar lo manifestado líneas atrás en cuanto a la imposibilidad de esta Entidad de pronunciarse sobre asuntos que desbordan la órbita funcional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en la medida que las funciones previstas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 990 de 2002 circunscriben su competencia al ejercicio de las labores de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos celebrados entre las empresas y los usuarios, así como sobre la observancia de las leyes, reglamentos y regulaciones a las que se encuentran sujetos los prestadores, en cuanto tales actuaciones afecten de manera directa e inmediata a usuarios determinados, y, en consecuencia, a la imposición de las sanciones a que haya lugar.

En ese sentido, y conforme a las situaciones expuestas en la consulta, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad competente para atender los interrogantes formulados, toda vez que debe actuar estrictamente dentro del marco de sus atribuciones legales, máxime cuando las situaciones descritas podrían enmarcarse en conductas de carácter penal, cuya investigación y juzgamiento corresponde a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces penales, de conformidad con lo previsto en la Ley 599 de 2000 y demás disposiciones aplicables.

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 Oficina Asesora Jurídica