

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-189

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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

¹ Radicado

TEMA: FACTURA DE SERVICIO PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Prescripción _ Legitimidad para alegar la prescripción_Cobros de valores presuntamente prescriptos _Interrupción de términos en la prescripción.

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

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

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

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

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

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

en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta contiene una serie de preguntas relativas a la prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994.⁵

Código Civil.⁶

Código General del Proceso.⁷

Ley 1437 de 2011⁸

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03.

Concepto SSPD-OJ-2022-118.

Concepto SSPD-OJ-2023-275.

Concepto SSPD-OJ-2019-011.

Concepto SSPD-OJ-2017-959.

CONSIDERACIONES

A través de la instancia de consulta no es posible para esta Superintendencia pronunciarse sobre situaciones particulares y concretas, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En claro lo anterior, de manera inicial es preciso indicar que, el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la factura como: “(...) *la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.*” De esta forma, se entiende por factura el documento que emite el prestador de servicios públicos domiciliario al usuario para el cobro de los consumos causados dentro de un periodo determinado, los cuales corresponden a la prestación de dichos servicios.

Sobre la naturaleza y requisitos de las facturas, los artículos 147 y 148 ibídem señalan:

“ARTÍCULO 147. NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado. (...)

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

⁶ “Ley 84 de 1873 por la cual se expide el código civil colombiano”

⁷ “Ley 1564 de 2012 por la cual se expide el Código General del Proceso, modificado por la Ley No. 2541 de 2025”

⁸ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario." (subraya fuera de texto).

Conforme con la norma en cita, la factura debe contener como mínimo: i) la forma en que se determinó el consumo; ii), la comparación de estos con periodos anteriores; y iii) el modo y plazo en que deba efectuarse el pago.

En línea con lo anterior y en cuanto al cobro de las facturas, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 dispone:

"ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor 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 la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial". (...)" (subraya fuera de texto).

En este sentido, ante el incumplimiento del usuario en su obligación de pagar la factura, los prestadores podrán, además de suspender el servicio, cobrar las facturas ante la jurisdicción ordinaria mediante un proceso ejecutivo o ante la jurisdicción coactiva, cuando se trata de empresas industriales y comerciales del Estado y de municipios que sean prestadores directos del servicio público domiciliario. No obstante, la legislación contempla un término para que los prestadores realicen el correspondiente cobro, so pena de que opere la prescripción.

Sobre el particular, está Oficina a través de Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03 indicó:

"(...) 6.2 PRESCRIPCIÓN.

El fenómeno de la prescripción, es un modo de extinción de las obligaciones por el 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 para la prescripción de los títulos ejecutivos opera la prescripción de la acción ejecutiva y de ella se ocupa nuestro Código Civil.

La factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, por ende, la prescripción de la acción cambiaría por expresa remisión del artículo 789 del Código de Comercio es de tres años.

La factura de servicios públicos por considerarse un título ejecutivo y no un título valor, se predica respecto de la misma la prescripción de la acción ejecutiva de qué trata el artículo 2536 del Código Civil modificado por el artículo 8o de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años.

En este orden de ideas, frente a la factura expedida por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, no pueden predicarse las acciones ni las excepciones cambiarias, sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de la naturaleza de título ejecutivo.

Así las cosas, la acción ejecutiva de las obligaciones contenidas en la factura de servicios públicos como título ejecutivo es de 5 años contados a partir de su expedición y en todo caso la acción ordinaria de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos será de 10 años (...)" (subraya fuera de texto).

Con fundamento en el concepto citado, las facturas de servicios públicos domiciliarios están sujetas a la prescripción de la acción ejecutiva regulada en el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. De esta forma, el término aplicable es de cinco (5) años contados a partir de la fecha de su exigibilidad, la cual para la prestación de los servicios públicos domiciliarios será la fecha de pago.

Sin embargo, si el usuario ha presentado reclamación contra la facturación y ha interpuesto los recursos de reposición o apelación de acuerdo con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el término de prescripción se cuenta desde que la factura quede en firme luego de haberse resuelto la reclamación o los recursos interpuesto contra la misma.

Ahora bien, en lo que respecta a los mecanismos con los cuales cuenta el usuario para solicitar la declaratoria de la prescripción de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, resulta conveniente traer a colación lo indicado por esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2022-118 en el cual se indicó:

"(...) Lo anterior, considerando que la prescripción es un modo de extinción de las obligaciones, por el cual se extinguen las acciones y los derechos al no ejercitar los mismos durante cierto tiempo. Así la factura expedida por los prestadores de servicios públicos domiciliarios es considerada, por expresa disposición legal, como título ejecutivo y no como título valor, en consecuencia, no pueden predicarse de la misma las acciones o las excepciones cambiarias, sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de su 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. (...)” (Subraya fuera de texto)

(...) Al respecto, es importante advertir que esta prescripción opera por ministerio de la Ley, lo cual significa que, una vez configurada por el paso del tiempo, el prestador no podrá iniciar la acción ejecutiva para el cobro de la factura, ya que, en tal evento, el usuario puede, a su vez, invocar como excepción al pago dicha circunstancia para que proceda su reconocimiento por parte del juez.

Ahora bien, si el prestador no ha realizado ningún procedimiento que lo lleve al recaudo de su cartera y ha pasado el tiempo establecido por el legislador, la persona que debe realizar el pago de los servicios públicos domiciliarios podrá solicitarle al prestador la prescripción, si éste ostenta jurisdicción coactiva o presentar demanda ante el juez del contrato, con el fin de que vía sentencia se decrete lo pretendido, es decir, la declaratoria de prescripción de un título ejecutivo (en este caso, factura de servicio público domiciliario) le corresponde hacerla al juez de la jurisdicción ordinaria o al operador administrativo, si se está en sede de jurisdicción coactiva, considerando para este último caso que la jurisdicción coactiva se predica respecto de aquellos prestadores que tiene la naturaleza de empresas industriales y comerciales del Estado o municipios prestadores directos del servicio.(..)” (Subraya fuera del texto).

Asimismo, es necesario tener presente lo previsto en el artículo 2513 del Código Civil, el cual en cuanto a la necesidad de alegar la prescripción señala:

"ARTÍCULO 2513. NECESIDAD DE ALEGAR LA PRESCRIPCIÓN. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.

<Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella.” (subraya fuera de texto).

Conforme con lo expuesto, la prescripción de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, opera por ministerio de la Ley, lo cual significa que una vez configurada por el paso del tiempo, le corresponde a un juez declararla, si está es alegada por el deudor en el trámite del proceso, que para el caso de los servicios públicos domiciliarios serían los usuarios y/o suscriptores, sin que competa al prestador pronunciarse o declarar la prescripción de dicha factura. Sin embargo, debe hacerse la aclaración que cuando se trató de empresas industriales y comerciales del Estado o municipios prestadores directos del servicio, podrán realizar dicha declaratoria en el marco de la jurisdicción coactiva.

En conclusión, la prescripción puede alegarse y declararse tanto en un proceso ejecutivo o coactivo por el competente para ello, perdiendo así la facultad el prestador de poder ejecutar dichos valores contenidos en las facturas de los servicios públicos domiciliarios que hayan prescrito.

De otro lado, está Oficina Asesora Jurídica se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre las implicaciones de la falta de gestión por parte de los prestadores para recuperar su cartera morosa. Esto se evidencia en los Conceptos SSPD-OJ-2023-275, SSPD-OJ-2019-011 y SSPD-OJ-2017-959, donde se ha abordado este tema con el fin de brindar claridad sobre las implicaciones al respecto, precisando:

“(…). Ahora bien, si el prestador no ha realizado ningún procedimiento que lo lleve al recaudo de su cartera y ha pasado el tiempo establecido por el legislador, la persona que debe realizar el pago de los servicios públicos domiciliarios podrá solicitarle al prestador la prescripción, si este ostenta jurisdicción coactiva, o presentar demanda ante el juez del contrato con el fin de que, vía sentencia, se decrete lo pretendido”.

De esta forma, si el prestador no ha realizado ningún procedimiento que lo lleve al recaudo de su cartera y ha pasado el tiempo establecido por el legislador para realizar dicha gestión, el usuario de los servicios públicos domiciliarios podrá solicitarle al prestador la prescripción. A su vez, es de mencionar que la prescripción puede ser interrumpida de manera natural tanto por el usuario deudor, como por el prestador en su calidad de acreedor. En el primer caso, la interrupción se generará a partir de la suscripción de acuerdos de pago. En cuanto refiere al prestador, dicha interrupción se materializará ante el ejercicio de la acción ejecutiva.

No obstante, es de recordar que conforme con el numeral 9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, no procede la exoneración del pago del servicio facturado, dado el carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Por último, cabe mencionar que las funciones de esta Superintendencia se limitan entre otras, a la inspección, vigilancia y control de la efectividad, continuidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, conforme con el cumplimiento de las leyes y actos a los cuales se encuentran sometidos los prestadores. En este sentido cualquier otra función ajena a las descritas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, como la declaratoria de la prescripción de las facturas de servicios público, escapa de la órbita de su competencia.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas se procederá a responder las preguntas planteadas en el escrito de consulta:

1. *“Si jurídicamente procede invocar la prescripción de la deuda derivada de servicios públicos domiciliarios.”*

De conformidad con los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 las facturas de servicios públicos domiciliarios contienen una obligación clara, expresa y exigible, a su vez, el artículo 130 ibídem determina que las facturas son títulos ejecutivos.

En este sentido, al tener las facturas tal calidad podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción coactiva, según la naturaleza del prestador, dentro del término que ha fijado la Ley para exigir su cobro, por lo tanto, es jurídicamente viable invocar la figura de la prescripción como modo de extinción de las obligaciones allí contenidas, la cual opera ante la inejecución del prestador por el paso del tiempo que le concede la norma para el efecto.

2. *“Cuál es el término de prescripción aplicable a este tipo de obligaciones”.*

Como fue mencionado en los considerandos del presente concepto, la prescripción es un modo de extinción de las obligaciones que opera como sanción respecto del acreedor, ante la no ejecución o exigibilidad de estas, durante un tiempo determinado.

En el caso de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, por tratarse de títulos ejecutivos, el término de prescripción de la acción ejecutiva es de cinco (5) años, de conformidad con el artículo 2536 del Código Civil. Este plazo se cuenta y/o contabiliza, a partir del momento en que la obligación se hace exigible; es decir, desde la fecha pago.

Sin embargo, debe precisarse que, si el usuario y/o suscriptor ha presentado reclamación contra la facturación y ha interpuesto los recursos de reposición o apelación de acuerdo con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el término de prescripción se cuenta desde que la factura quedé en firme luego de haberse resuelto la reclamación o el recurso contra la misma.

3. *“Cuáles son las normas legales y criterios jurisprudenciales que regulan dicha prescripción”.*

El marco normativo aplicable está compuesto principalmente, entre otros, en consideración de la naturaleza jurídica del prestador, por las siguientes disposiciones:

1. *Ley 142 de 1994 (artículo 130):* Establece que las facturas expedidas por las empresas y firmadas por su representante legal son títulos ejecutivos y no títulos valores, señalando que las deudas por concepto de prestación de servicios públicos domiciliarios prestan mérito ejecutivo.
2. *Código Civil (artículo 2536, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002):* Fija en cinco (5) años el término de prescripción de la acción ejecutiva, como plazo límite para ejercer el cobro judicial de cada factura.

Para su aplicación, se deben observar de manera integral las disposiciones sobre la materia contenidas en el Código Civil y en el Código General del Proceso. En relación con los criterios jurisprudenciales sobre la prescripción, se tiene que la doctrina (conceptos) emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ha ido acorde a esta.

4. *“Si el cobro pre jurídico interrumpe o no el término de prescripción.*
5. *Qué actuaciones pueden interrumpir legalmente la prescripción de la deuda”.*

Sobre el particular, es pertinente aclarar que los prestadores de servicios públicos domiciliarios en ejercicio de su autonomía administrativa y financiera, están facultados para ejecutar las acciones comerciales que consideren necesarias para recuperar su cartera. Esto incluye la implementación de planes de financiamiento, convenios de pago o amnistías, de acuerdo con su naturaleza jurídica y sus políticas de saneamiento contable. Dichas medidas no están sometidas a la aprobación de esta Superintendencia, según lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y en ningún caso podrán contrariar lo contemplado en el artículo 130 de la misma Ley.

En este sentido el cobro pre-jurídico, no interrumpe el término de prescripción, las llamadas de cobranza, las cartas persuasivas y las notificaciones físicas o virtuales son herramientas estrictamente comerciales que forman parte de la gestión interna del prestador, por lo cual carecen de la facultad para interrumpir la prescripción.

De esta forma, por disposición normativa el término de prescripción se puede interrumpir, entre otras, de forma principal, por las siguientes:

- i) De manera natural cuando el usuario reconoce su obligación, lo cual ocurre, por ejemplo, al firmar un acuerdo de pago con el prestador para refinanciar la deuda.
 - ii) La interrupción civil del término acaece, a su vez, cuando el prestador ejerce la acción ejecutiva para cobrar la factura pendiente, en los términos señalados en el artículo 2539 del Código Civil y el artículo 94 del Código General del Proceso; es decir, con la presentación de la demanda.
6. *“Si la empresa prestadora puede continuar facturando y cobrando períodos respecto de obligaciones posiblemente prescritas”.*

De conformidad con el numeral 9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 no es procedente la exoneración del pago del servicio facturado, debido al carácter estrictamente oneroso de los servicios públicos domiciliarios. En ese sentido, el prestador está legalmente facultado para continuar facturando y cobrando todas las obligaciones pendientes de pago, en consideración a su autonomía administrativa de la cual deviene el gestionar, depurar o castigar su cartera, a través de procedimientos que se ajusten a la normativa aplicable.

Lo anterior, por cuanto si bien la prescripción opera por ministerio de la Ley, en todo caso para su materialización deberá ser declarada por el juez competente, por acción o excepción, sin que competa al prestador pronunciarse o declarar la prescripción respecto de la obligación en la cual se materialice.

De esta forma, recae en cabeza del usuario y/o suscriptor alegar a su favor la prescripción, bien como acción o por excepción, de las obligaciones contenidas en las facturas de los servicios públicos domiciliarios.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).