

EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - Cuando la empresa presta varios servicios públicos tiene la obligación de detallar en la factura los valores de cada servicio, pero esto no conlleva a expedir un documento de cobro individualizado para cada uno / CREDITO FACIL CODENSA - Es un contrato financiero. No un servicio público domiciliario / OBLIGACION DE FACTURAR DETALLADAMENTE EL CONSUMO DEL SERVICIO - Empresa CODENSA S.A. E.S.P. no incumplió su obligación por cuanto el Crédito Fácil Condensa no es un servicio público domiciliario

El prestador de más de un servicio público domiciliario está obligado a discriminar, detallar, especificar en la factura los valores de cada servicio público domiciliario suministrado... Si bien la disposición en comento -inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994- contiene un mandato imperativo e inobjetable, lo que ocurre es que aquel no tiene el alcance y sentido que pretende asignarle el actor. Lo anterior, porque para cumplir con el mandato consagrado en la ley NO es necesario que se expida un documento de cobro individualizado para cada servicio, pues incluso la disposición normativa parte del supuesto que cuando una empresa preste más de un servicio público domiciliario podrá, en una misma factura, exigir el cobro de aquellos siempre y cuando el valor este plenamente detallado, de forma tal que el usuario tenga certeza de cuales fueron los cobros originados en uno de los servicios públicos y cuales por el otro... Es evidente que en el caso concreto, tampoco se puede exigir la obligación, comoquiera que CODENSA S.A. E.S.P. únicamente tiene a su cargo la prestación del servicio de energía eléctrica y no de otro servicio público, pues así se desprende del certificado de existencia de representación legal... Así las cosas y comoquiera que CODENSA S.A. E.S.P. solo presta el servicio de energía eléctrica no nace para ella la obligación que el demandante considera incumplida, debido a que como se explicó Crédito Fácil Codensa es un contrato financiero y NO un servicio público domiciliario.... De lo expuesto la Sala concluye que: El artículo 147 de la Ley 142 de 1994 contiene un mandato imperativo e inobjetable, que obliga a las empresas de servicios públicos domiciliarios, que prestan más de uno de los servicios descritos en el artículo 1 ibídem, a totalizar por separado el valor de cada uno de los servicios que suministra. Contrario a lo que sostiene el demandante, la obligación contenida en el artículo en comento no constriñe a los prestadores de servicios públicos domiciliarios a expedir varias facturas para solicitar el pago de cada uno de los servicios que presta. CODENSA S.A E.S.P. debe cumplir con todas y cada una de las obligaciones contempladas en el Decreto 828 de 2007. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la sentencia del 15 de marzo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera –Subsección B.

FUENTE FORMAL: LEY 142 DE 1994 - ARTICULO 147 / DECRETO 828 DE 2007

FACTURA DE SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO - Reglas para efectuar el cobro de los valores del Crédito Fácil CODENSA al interior de la factura del servicio público de energía eléctrica

Vale la pena resaltar, que aunque se encontró que en el sub iudice la norma considerada incumplida no era exigible a la parte demandada, de ello no deriva que CODENSA S.A. E.S.P. este sustraída de las obligaciones que tanto la ley como la jurisprudencia le imponen respecto a la inclusión de cobros diferentes al suministro de energía eléctrica en la factura, razón por la cual: i) De conformidad con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, para incluir el cobro de los valores

derivados del Crédito Fácil Codensa en la factura de energía eléctrica, el contrato de condiciones uniformes debe avalar en dicha inclusión. ii) La inserción en la factura de valores no originados en el consumo de energía eléctrica debe contar con la autorización expresa del usuario del servicio público tal y como lo estipula el inciso segundo del artículo 8 del Decreto 828 de 2007. iii) En la factura debe estar plenamente diferenciado y discriminado que valor corresponde al consumo de energía eléctrica y cuál es el que atañe al servicio financiero contratado. (Inciso final del artículo 8 del Decreto 828 de 2007). iv) En ningún caso el no pago de las cuotas derivadas del Crédito Fácil Codensa puede conllevar a la suspensión del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

FUENTE FORMAL: LEY 142 DE 1990 - ARTICULO 148 / DECRETO 828 DE 2007 - ARTICULO 8

NOTA DE RELATORIA: En relación con la inclusión de cobros de diferente naturaleza en la factura de un servicio público domiciliario, ver sentencia del 5 de marzo de 2005 de esta Corporación, exp. 2004-01868-01(ACU), C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

USUARIO - Noción / CLIENTE DEL CREDITO FACIL CODENSA - Definición / CREDITO FACIL CODENSA - Características

La Sala precisa que tratándose de servicios públicos domiciliarios con el término usuario se alude al propietario del inmueble o a quien se beneficia del servicio público domiciliario. Por su parte, la acepción cliente en su vertiente más amplia puede entenderse como aquella persona receptora de un bien, producto o idea. En el caso concreto con el término cliente se está haciendo alusión a la persona natural que funge como deudora en el contrato de financiamiento Crédito Fácil Codensa. Aunque para suscribir el contrato de financiamiento Crédito Fácil Codensa es necesario ser usuario del servicio público de energía eléctrica, ya sea como propietario del inmueble o como consumidor del servicio, de ello no se deriva confusión entre los términos usuario y propietario, pues es totalmente viable que una persona que no sea propietaria del bien inmueble autorice, en su calidad de consumidor, el cobro de los valores derivados del Crédito Fácil Codensa lo anterior porque: i) Crédito Fácil Codensa es una obligación de carácter personal y no real, razón por la cual en modo alguno grava el bien o limita los derechos de uso, goce o disposición del propietario. ii) El contrato de financiamiento va acompañado de un título valor en cual el cliente y no el inmueble se obliga irrevocablemente a pagar una determinada suma de dinero. iii) En caso que la calidad de propietario y usuario no confluyan en la misma persona, no se puede predicar que exista solidaridad ni legal ni contractual entre la persona deudora del Crédito Fácil Codensa y el propietario. Así las cosas, es claro que un ciudadano puede ser simultáneamente usuario del servicio público domiciliario y cliente del Banco Colpatria por adquirir el Crédito Fácil Codensa.

NOTA DE RELATORIA: Se instauró demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, CODENSA S.A. E.S.P. y Banco Colpatria, para que se le ordene cumplir lo establecido en el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-41-000-2015-00369-01(ACU)

Actor: MARCO FIDEL RAMIREZ

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS
DOMICILIARIOS Y OTRO**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 15 de marzo de 2015 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección B- negó la acción de cumplimiento formulada por Marco Fidel Ramírez.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

En ejercicio de la acción de cumplimiento, el señor Marco Fidel Ramírez demandó de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de CODENSA S.A E.S.P. y del Banco Colpatria la aplicación del inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”*

1.2. Hechos

La Sala advierte que en el acápite de la demanda denominado *“hechos”* el actor se limitó a: i) transcribir la norma que considera incumplida y la jurisprudencia que a su parecer es aplicable al caso y ii) describir los derechos de petición que presentó ante los demandados para constituirlos en renuencia, pero no realizó un relato de los elementos fácticos que originaron sus pretensiones. Sin embargo, después de analizar íntegramente el expediente, la Sala puede colegir que las pretensiones de la demanda se sustentan en que:

1.2.1 La empresa de servicios públicos domiciliarios CODENSA S.A E.S.P cuenta con un programa crediticio denominado *“Crédito Fácil Codensa”*, el

cual permite a los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica contar con una “*tarjeta de crédito*” para adquirir bienes y servicios de diversa índole.

- 1.2.2 “*Crédito Fácil Codensa*” es un programa de financiamiento al que puede acceder cualquier usuario del servicio de energía eléctrica, independiente de si esa persona es o no propietaria del inmueble al que se le suministra dicho servicio público.
- 1.2.3 En el año 2009 entre CODENSA S.A. E.S.P. y el Banco Colpatria se suscribió un “*acuerdo de colaboración*” para continuar con el desarrollo del programa. En dicho convenio se estableció que CODENSA S.A. E.S.P. realizaría labores de facturación de las cuotas de financiación y de recaudo de las mismas; por su parte el Banco Colpatria financiaría y aprobaría los créditos, establecería acuerdos comerciales y de gestión de la cartera¹ y fijaría la tasa de interés.²
- 1.2.4 Pese a que el financiamiento lo realiza una entidad financiera, todas las obligaciones monetarias derivadas del contrato llamado “*Crédito Fácil Codensa*” se cobran a través de la factura de energía eléctrica, de forma tal que un solo documento se exige, de manera simultánea, el pago de la obligación crediticia y del servicio público domiciliario.
- 1.2.5 Según el parecer del accionante, CODENSA S.A. E.S.P. incumple el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 porque las personas que cuentan con un “*Crédito Fácil Codensa*” reciben en un mismo documento, el cobro de dos obligaciones de naturaleza totalmente disímil, por un lado, la originada en el consumo del servicio público de energía eléctrica y por el otro, la derivada del “*Crédito Fácil Codensa*”.

Lo anterior, pese a que según la disposición antes citada las obligaciones derivadas del crédito deben ser exigidas a través de un documento separado y diferente a la factura de energía.

¹ Folio 84 del Expediente

² Folio 86 del Expediente

1.2.6 Mediante escritos radicados el día 9 de septiembre de 2014 el accionante solicitó ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al Banco Colpatria y a CODENSA S.A E.S.P., respectivamente, el cumplimiento del inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y de la Resolución N° 108 de 1997 de la CREG y pidió a cada una de estas entidades que las obligaciones derivadas del “*Crédito Fácil Codensa*” se exigieran en un documento diferente a la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

1.2.7 Todas las entidades demandadas contestaron los requerimientos elevados por el actor y coincidieron en afirmar que no incumplían ninguna de las disposiciones normativas invocadas por el señor Ramírez.

1.3. Pretensiones

En el texto de la demanda se solicitó:

“Primero: Solicito al señor juez ordenar a la Empresa CODENSA S.A ESP, BANCO COLPATRIA Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS el cumplimiento del inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 (...)

Segundo: Así mismo le solicito que se permita ordenar a la Empresa CODENSA S.A ESP, BANCO COLPATRIA Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS que el valor ajeno al servicio público se exprese y totalice por separado en documento distinto de la factura del servicio público que se cobra.” (Negrillas y Mayúsculas propias del original)

1.5. Admisión de la demanda

La acción fue radicada ante los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá y fue asignada por reparto al Juzgado 31 Administrativo. No obstante, ese despacho judicial mediante auto del 23 de enero de 2015 declaró la falta de competencia para conocer del asunto de la referencia, por cuanto uno de los

accionados era una entidad del orden nacional, y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.³

Mediante auto de 16 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera –Subsección B-, admitió la presente acción y ordenó la notificación a los demandados.⁴

1.6. Contestaciones de la demanda

- **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

Mediante escrito de 24 de febrero de 2015 dicha autoridad manifestó que: i) no tiene competencia para controlar y vigilar contratos comerciales tales como “*Crédito Fácil Codensa*”; ii) las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden exigir el pago de las obligaciones derivadas de contratos mercantiles a través de la factura, si el usuario así lo autoriza y iii) no se constituyó en renuencia a la Superintendencia, porque en el escrito radicado por el actor no se solicitó el cumplimiento de una norma que tuviese carácter imperativo, inobjetable o que fuera materialmente eficaz.

- **Banco Colpatria**

En escrito de 25 de julio de 2015 el Banco Colpatria, a través de apoderado judicial, contestó la acción de cumplimiento en los siguientes términos:

- La norma cuyo cumplimiento se solicitó no es aplicable a las facturas expedidas por CODENSA S.A ESP por cuanto los “*servicios*” a los cuales se refiere el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 son los de aseo, alcantarillado, gas natural, entre otros, sin que el “*Crédito Fácil Codensa*” sea un servicio público que deba ser “*totalizado*” de forma independiente.
- La norma que el accionante considera incumplida solo es aplicable cuando una misma empresa presta varios servicios públicos domiciliarios. Para ilustrar su posición, citó como ejemplo a las Empresas

³ Fl. 101 del Expediente

⁴ Fl. 105 del Expediente

Públicas de Medellín -E.P.M- que al suministrar tanto el servicio público de alcantarillado como el de energía eléctrica está obligada, según el artículo 147 de la Ley 142 de 1994, a expedir una factura en la que el costo de dichos servicios esté plenamente diferenciado.

- iii. Del análisis del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, en armonía con el artículo 44 de la Resolución N° 108 de 1997 expedida por la CREG, no se desprende que la facturación de varios servicios públicos deba realizarse en documentos separados.
- iv. La disposición invocada por el accionante, no obliga a que el cobro del “*Crédito Fácil Codensa*” deba realizarse en un documento diferente al de factura del servicio público de energía, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha entendido que es viable realizar dicho cobro en la factura de un servicio público domiciliario siempre y cuando el usuario consienta expresamente en ello.

- **CODENSA S.A E.S.P**

En documento del 26 de febrero de 2015 y a través de apoderado judicial, CODENSA S.A E.S.P se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que era plenamente viable exigir las obligaciones derivadas del programa “*Crédito Fácil Codensa*” en la factura de energía eléctrica, si el usuario así lo consentía. Aseveró que esta postura estaba avalada por diferentes pronunciamientos judiciales.⁶

Igualmente, solicitó que se declarará probada la excepción de cosa juzgada porque se han interpuesto tres acciones de cumplimiento⁷ en las cuales también se solicitó la aplicación del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, sin olvidar que las mismas pretensiones fueron ventiladas a través de una acción popular.

⁵ Para el efecto citó Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de septiembre de 2003 radicado N° 2500023250002003116101, CP. Camilo Arciniegas Andrade.

⁶ En este sentido citó varias sentencias judiciales proferidas por los Juzgados Administrativos de Bogotá tal y como se evidencia a folio 145 del expediente.

⁷ Al respecto el demandado presenta una relación de las demandas que diferentes ciudadanos han interpuesto contra Codensa por temas similares al de la acción de la referencia.

Precisó que la empresa cumple con la obligación contemplada en la ley, no solo porque esa misma normativa admite la facturación conjunta de servicios, sino porque además el contrato de condiciones uniformes de CODENSA S.A E.S.P permite, si el usuario así lo consiente, la inclusión en la factura de aquellos valores tengan un origen distinto a la prestación del servicio de energía eléctrica.

Finalmente, señaló que: i) el no pago del “*Crédito Fácil Codensa*” no genera suspensión en el servicio de energía eléctrica y ii) que si el cliente así lo desea, puede pagar solo el valor del servicio público de energía, evento en el cual deberá acercarse a las oficinas de la empresa y allí se le expedirá una factura únicamente con el cobro del consumo de energía eléctrica.

1.7. Fallo Apelado

Por sentencia de 15 de marzo de 2015 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera –Subsección B, resolvió:

“1º Declárese la no existencia de cosa juzgada en el presente asunto

2º Deniéngase (sic) las pretensiones de la acción de cumplimiento ejercido por el señor Marco Fidel Ramírez”

(...).”

Para fundamentar la decisión anterior, consideró que no estaban acreditados los supuestos de la cosa juzgada, por cuanto en las demandas referenciadas por el demandado como antecedentes no había ni identidad de partes, ni de pretensiones ni de hechos con la del proceso de la referencia.

De otra parte, precisó que las disposiciones del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 no obligan ni al Banco Colpatria ni a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pues ninguna de estas entidades tienen a su cargo la expedición de

facturas o el cobro de los servicios públicos domiciliarios. Por ello, a juicio del Tribunal, dichas entidades no han sido renuentes al cumplimiento de la ley.

El *a quo* concluyó que del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 no se desprende que CODENSA S.A E.S.P deba expedir una factura por cada uno de los servicios que el usuario recibe o contrató con la empresa. Lo único que establece es que se debe enviar una factura que discrimine el costo de cada servicio que se está cobrando, siendo claro que la empresa da cumplimiento a las disposiciones legales, porque así se desprende del estudio de las facturas allegadas al expediente como prueba documental.

Afirmó, que según el Decreto 828 de 2007 el usuario puede pedir, si así lo estima conveniente, un comprobante en el que se estipule únicamente el servicio de energía y que el no pago del crédito no ocasiona la suspensión del servicio.

Finalmente, adujo que contrario a lo sostenido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el actor si acreditó el haber constituido en renuencia a esa entidad.

1.8. El Recurso de Apelación

El accionante interpuso recurso de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera – Subsección B y solicitó:

“revocar la sentencia de primera instancia y en su defecto ordenar el cumplimiento de la Ley 142 de 1994”.

Para sustentar su posición reiteró que según la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ el valor ajeno al servicio público debe *“totalizarse por separado”*.

Manifestó que CODENSA S.A. E.S.P. no puede facturar de manera conjunta los valores que se originan en el consumo de energía eléctrica y los derivados del *“Crédito Fácil Codensa”*, ya que dicha empresa no cuenta con la *“autorización expresa del cliente”* debido a que no hay claridad sobre quien funge como *“cliente”* si el propietario o el tenedor del bien inmueble al cual se le suministra el servicio público.

A su juicio, la confusión entre *“cliente”* y *“usuario”* se comprueba porque la Ley 142 de 1994 hace referencia al usuario y no al cliente, en consecuencia solicitó que vía jurisprudencial se diferencien estos dos términos.

Finalmente, señaló que las pretensiones de la demanda deben prosperar porque: i) el artículo 147 de la ley 142 de 1994 contiene un deber jurídico contenido en una norma con fuerza de ley, ii) hay un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible, iii) se probó la renuencia de la entidad y iv) se está causando un perjuicio a los usuarios del servicio público domiciliario de energía, según su criterio, prueba de ello es que al cliente N° 0887639-6⁹ le cortaron el suministro de energía por no pagar las obligaciones derivadas del *“Crédito Fácil Codensa”*.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la providencia dictada el 15 de marzo de 2015 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca Sección Primera – Subsección B, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 - numeral 16 – del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

⁸ El accionante citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de marzo de 2005, radicado N°25000232600020040186801 (ACU), CP. María Nohemí Hernández Pinzón.

⁹ El actor no referencia quien es la persona a la cual le fue suspendido el suministro del servicio público de energía eléctrica, ni aporta prueba para acreditar este hecho.

Administrativo, en adelante C.P.A.C.A; y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

2.2. De la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”*.

En efecto, en consideración a que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades de acuerdo con sus funciones.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997:

i. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)¹⁰.

ii. Que el mandato sea **imperativo e inobjetable** y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv. Que el afectado **no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo**, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción.

v. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

¹⁰ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

2.3. Análisis del caso concreto

2.3.1. La norma que se pretende cumplir

La demanda pretende el cumplimiento del inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 que en su tenor literal establece:

“Ley 142 de 1994

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

(...)

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.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

PARÁGRAFO. Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro

servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.”
(Resalta la Sala el aparte que se considera incumplido)

De la norma transcrita se evidencia que la acción pretende el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley por lo que cumple a cabalidad lo exigido en el artículo 1° de la Ley 397 de 1997.

Aunque en los escritos remitidos por el accionante a los demandados, también se solicitó el cumplimiento de la Resolución N° 108 de 1997 expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas y del Decreto 828 de 2007, lo cierto es que en la demanda únicamente se pidió la aplicación del inciso 2° del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y no se hizo alusión a ninguna de las disposiciones mencionadas.

2.3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la parte demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la entidad o entidades requeridas se ratifiquen en el incumplimiento o guarden silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción.

Por tanto, antes de avanzar en el análisis de la disposición que se dice incumplida, la Sección debe estudiar si el solicitante cumplió con probar que constituyó en

renuencia a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a CODENSA S.A. E.S.P. y al Banco Colpatria.

Frente al requisito de procedibilidad se ha señalado que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el

procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos”¹¹

Igualmente resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente, o porque aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano.

Por tanto, aun cuando la autoridad accionada asume una posición diferente a la pedida, se considerará acreditado el requisito de procedibilidad, con independencia de si le asiste o no razón para ello, pues este es un aspecto que se debe analizar al momento de estudiar de fondo la solicitud de cumplimiento, es decir, en la sentencia.

En el caso objeto de estudio, la Sala observa que mediante escrito del 9 de septiembre del 2014 el demandante solicitó a CODENSA S.A. E.S.P. la exclusión del rubro “*Crédito Fácil Codensa*” de las facturas del servicio público de energía y adicionalmente pidió que dicha obligación se exigiera en un documento separado. Específicamente, reclamó:

“por todo lo anterior le solicito cumplir el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, la Resolución 108 de 1997 de la CREG- el artículo 8º del Decreto 2223 de 1996 modificado por el Decreto 828 de 2007.

*Realizo esta solicitud con base en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997”.*¹²

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, CP.: Darío Quiñones Pinilla, reiterado en Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 9 de junio de 2011 exp. 47001-23-31-000-2011-00024-01 CP. Susana Buitrago Valencia

¹² Folio 61 del Expediente.

Con igual redacción y en el mismo sentido, el accionante dirigió escrito al Banco Colpatria y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tal y como consta a folios 62 y 64 del expediente, respectivamente.

Frente a este requerimiento, CODENSA S.A ESP contestó que la empresa “*da pleno cumplimiento a la normas citadas en su comunicación*” porque la inclusión de los valores derivados del “*Crédito Fácil Codensa*” dentro la factura de servicios públicos de energía está avalada por el artículo 8º del Decreto 828 de 2007, sin que exista obligación de emitir una factura independiente para cobrar dicha obligación.¹³

Lo propio sucedió con el Banco Colpatria, quien informó que el cobro conjunto se realiza de conformidad con lo establecido en el Decreto 828 de 2007, razón por la cual “*no es claro el incumplimiento del Banco respecto de la aplicación de las normas que facultan la inclusión de la cuotas del producto Crédito Fácil Codensa*”¹⁴.

A su vez, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le comunicó al actor que el cobro de conceptos distintos a los originados en los servicios públicos domiciliarios, puede realizarse de manera conjunta en la factura sí: i) así lo establece el contrato de condiciones uniformes, ii) el usuario autorizó a realizar dicho cobro y iii) el valor originado en un concepto distinto al consumo de servicios públicos se totaliza en la factura de manera independiente al servicio público.

Igualmente dicha entidad recalcó que cuando el usuario así lo requiera, el prestador deberá expedir factura en la que conste únicamente el cobro del servicio público y que en ningún evento el no pago de cobros originados en fuentes distintas a la prestación del servicio público domiciliario genera suspensión en el mismo.¹⁵

¹³ Folio 68 del Expediente

¹⁴ Folios 69 a 73 del Expediente

¹⁵ Folios 74 a 77 del Expediente

Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que el accionante cumplió con el requisito de solicitar la materialización de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y que incluso los accionados respondieron a las peticiones incoadas exponiendo las razones por las cuales, a su juicio, no estaban incumpliendo la norma invocada por el señor Ramírez.

Así las cosas, la Sala considera que el requisito de procedibilidad que establece el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 se acreditó y en consecuencia estudiará si existe o no un mandato imperativo e inobjetable.

2.3.3. La existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar o ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen un mandato “imperativo e inobjetable”, es decir que impongan a una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

El inciso 2° del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, que se considera incumplido consagra:

“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.” (Subrayas fuera de texto)

De la lectura atenta de la disposición transcrita, la Sala encuentra que aquella contiene un verdadero **mandato**, comoquiera que la ley le impuso a las empresas

que prestan **varios servicios públicos domiciliarios** la obligación de que en la factura se *“totalizase por separado cada servicio”*.¹⁶

En otras palabras, el prestador de más de un servicio público domiciliario está obligado a discriminar, detallar, especificar en la factura los valores de cada servicio público domiciliario suministrado.

Si bien la disposición en comento contiene un mandato imperativo e inobjetable, lo que ocurre es que aquel no tiene el alcance y sentido que pretende asignarle el actor.

Lo anterior, porque para cumplir con el mandato consagrado en la ley NO es necesario que se expida un documento de cobro individualizado para cada servicio, pues incluso la disposición normativa parte del supuesto que cuando una empresa preste más de un servicio público domiciliario podrá, en una misma factura, exigir el cobro de aquellos **siempre y cuando el valor este plenamente detallado**, de forma tal que el usuario tenga certeza de cuales fueron los cobros originados en uno de los servicios públicos y cuales por el otro.

Esto es así porque el mismo artículo 147 de la Ley 142 de 1994 contempla la posibilidad de pagar de forma independiente cada servicio, con excepción del servicio de aseo y saneamiento básico.¹⁷

Aunado a lo anterior, es evidente que en el caso concreto, tampoco se puede exigir la obligación, comoquiera que CODENSA S.A. E.S.P. únicamente tiene a su cargo la prestación del servicio de energía eléctrica y no de otro servicio público, pues así se desprende del certificado de existencia de representación legal según el cual el objeto social de la mentada compañía es la *“comercialización y distribución de la energía eléctrica y demás afines (...)”*¹⁸

¹⁶ Entendiendo el término servicio como “servicio público domiciliario”, pues así lo estipula la Ley 142 de 1994.

¹⁸ Reverso del Folio 29 del Expediente

A la misma conclusión, se arriba al analizar la prueba documental obrante el expediente, de la cual se puede colegir que el programa de financiación “Crédito Fácil Codensa” NO es un servicio público domiciliario, sino un “contrato de financiación mediante la utilización de la tarjeta crédito fácil Codensa”¹⁹, tan es así que en las cláusulas del contrato se lee:

“1.1 Colpatria concede al cliente una línea de crédito rotativo (...) para ser utilizado por el cliente mediante el sistema de tarjeta de crédito, para ser amortizado en cuotas sucesivas mensuales, las cuales serán incluidas en el servicio de energía del cliente que consta en la factura que emite CODENSA (...)”²⁰ (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas y comoquiera que CODENSA S.A. E.S.P. solo presta el servicio de energía eléctrica no nace para ella la obligación que el demandante considera incumplida, debido a que como se explicó “Crédito Fácil Codensa” es un contrato financiero y NO un servicio público domiciliario.²¹

Vale la pena resaltar, que aunque se encontró que en el *sub judice* la norma considerada incumplida no era exigible a la parte demandada, de ello no deriva que CODENSA S.A. E.S.P. este sustraída de las obligaciones que tanto la ley como la jurisprudencia²² le imponen respecto a la inclusión de cobros diferentes al suministro de energía eléctrica en la factura, razón por la cual:

1. De conformidad con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, para incluir el cobro de los valores derivados del “Crédito Fácil Codensa” en la factura de energía eléctrica, el contrato de condiciones uniformes debe avalar en dicha inclusión.
2. La inserción en la factura de valores no originados en el consumo de energía eléctrica debe contar con la **autorización expresa** del usuario

¹⁹ Folio 202 del Expediente

²⁰ Folio 202 del expediente

²¹ A folio 85 del Expediente Codensa informa que el “Crédito Fácil Condensa” se encuentra clasificado como un crédito de consumo.

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de marzo de 2005, radicado N°25000232600020040186801 (ACU), CP. María Nohemí Hernández Pinzón.

del servicio público tal y como lo estipula el inciso segundo del artículo 8º del Decreto 828 de 2007.

3. En la factura debe estar plenamente diferenciado y discriminado que valor corresponde al consumo de energía eléctrica y cuál es el que atañe al servicio financiero contratado.(Inciso final del artículo 8º del Decreto 828 de 2007)
4. En ningún caso el no pago de las cuotas derivadas del “*Crédito Fácil Codensa*” puede conllevar a la suspensión del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Por ello, se debe informar al usuario que de conformidad con el inciso tercero del artículo 8º del Decreto 828 de 2007 *“Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores.”*

Aunque para el actor, que el usuario sea el que tenga que dirigirse a la empresa prestadora a solicitar la expedición de un nuevo documento en el que solo este facturado el consumo del servicio de energía eléctrica comporta una carga excesiva para el ciudadano²³, lo cierto es que ese asunto no puede debatirse a través de la acción de cumplimiento.

2.3.4. Aspectos Adicionales

En su escrito de impugnación el accionante solicitó que se definiera el concepto de “*usuario*” y “*cliente*” pues, a su juicio, estos elementos son confusos e impiden que se “*cuenta con la autorización expresa del usuario*”.

²³ Así lo manifestó el accionante a los demandados en los escritos con los cuales los constituyó en renuencia tal y como se evidencia al reverso de los folios 60, 62 y 64.

Al respecto, la Sala precisa que tratándose de servicios públicos domiciliarios con el término “*usuario*” se alude al propietario del inmueble o a quien se beneficia del servicio público domiciliario. Así se dispone:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. *Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(...)

“14.33. USUARIO. *Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.”*

Por su parte, la acepción cliente en su vertiente más amplia puede entenderse como aquella persona receptora de un bien, producto o idea. En el caso concreto con el término “*cliente*” se está haciendo alusión a la persona natural que funge como deudora en el contrato de financiamiento “*Crédito Fácil Codensa*”.²⁴

Aunque para suscribir el contrato de financiamiento “*Crédito Fácil Codensa*” es necesario ser usuario del servicio público de energía eléctrica, ya sea como propietario del inmueble o como consumidor del servicio, de ello no se deriva confusión entre los términos “*usuario*” y “*propietario*”, pues es totalmente viable que una persona que no sea propietaria del bien inmueble autorice, en su calidad de consumidor, el cobro de los valores derivados del “*Crédito Fácil Codensa*” lo anterior porque:

- i) “*Crédito Fácil Codensa*” es una obligación de carácter personal y no real, razón por la cual en modo alguno grava el bien o limita los derechos de uso, goce o disposición del propietario.

²⁴ Folio 202 del Expediente.

- ii) El contrato de financiamiento va acompañado de un título valor en cual el “cliente” y no el inmueble se obliga irrevocablemente a pagar una determinada suma de dinero.²⁵
- iii) En caso que la calidad de propietario y usuario no confluyan en la misma persona, no se puede predicar que exista solidaridad ni legal ni contractual entre la persona deudora del “Crédito Fácil Codensa” y el propietario.

Así las cosas, es claro que un ciudadano puede ser simultáneamente usuario del servicio público domiciliario y cliente del Banco Colpatria por adquirir el “Crédito Fácil Codensa”.

2.4. Conclusiones

De lo expuesto la Sala concluye que:

- El artículo 147 de la Ley 142 de 1994 contiene un mandato imperativo e inobjetable, que obliga a las empresas de servicios públicos domiciliarios, que prestan más de uno de los servicios descritos en el artículo 1º ibídem, a totalizar por separado el valor de cada uno de los servicios que suministra.
- Contrario a lo que sostiene el demandante, la obligación contenida en el artículo en comento no constriñe a los prestadores de servicios públicos domiciliarios a expedir varias facturas para solicitar el pago de de cada uno de los servicios que presta.
- CODENSA S.A E.S.P. debe cumplir con todas y cada una de las obligaciones contempladas en el Decreto 828 de 2007.

²⁵ A folio 206 del Expediente obra el **pagare** que los clientes del “Crédito Fácil Codensa” deben suscribir como garantía del pago.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la sentencia del 15 de marzo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera –Subsección B.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de marzo de 2015 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera –Subsección B negó la acción presentada por Marco Fidel Ramírez.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ

Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

ALBERTO YEPES BARREIRO