Bogotá, Julio 28 de 2021

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**

Secretario General

Cámara De Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley **“**Por medio del cual se modifica el artículo 147 de la Ley 142 de 1994”

Respetado Secretario,

En mi calidad de congresista y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso el presente Proyecto de *Ley* ***“****Por medio del cual se modifica el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Congreso de la República de Colombia

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**OBJETO DE LA INICIATIVA**

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto proteger los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios que adquieren productos financieros o servicios que no son inherentes a la prestación de tal servicio y cuya obligación económica se encuentra totalizada dentro de la factura en virtud a que la Ley 142 de 1994 de servicios públicos solo obliga al prestador del servicio que los cobros se presenten de forma detallada pero no implica una facturación individualizada, lo que para el usuario en diferentes circunstancias se convierte en un limitante y debe acudir a trámites engorrosos para cumplir con su obligación directa de pagar el servicio público domiciliario.

**CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

En el país es una tendencia la adquisición de créditos financieros, seguros y otro tipo de servicios con cargo a las facturas de servicios públicos, lo que resulta favorable para las empresas que ofrecen dichos productos en consideración a la facilidad que tiene de ser cobrados con la factura del servicio público.

Sin embargo, son constantes las quejas de la ciudadanía en el país, respecto a dichos cobros, ya que dichas obligaciones a pesar de encontrase plenamente detallada no se cobran de forma separado respecto al costo del servicio público, lo que por diversas circunstancias dificulta el pago como en los casos que los usuarios no tienen la capacidad económica para pagar dicha obligación financiera o de servicios y deben surtir un trámite engorroso para poder pagar solo el servicio público domiciliario.

También son muy comunes las quejas cuando finalizado el contrato de arrendamiento al propietario le sigue llegando las obligaciones contraídas por sus antiguos arrendatarios y se ve en la obligación de surtir una serie de trámites para evitar ese cobro en su factura. Si bien es cierto la obligación no recae sobre el inmueble por ser una obligación personal, el propietario mes a mes debe hacer la reclamación ante la entidad prestadora del servicio para desagregar la obligación de la factura y pagar el consumo del servicio público, obligación que se vuelve una carga para el propietario.

Otra de las dificultades que se encuentran los usuarios es ante qué entidad pueden establecer la queja, ya que por considerarlo asociado al servicio público acuden a elevar sus peticiones a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sin embargo dicha competencia es de la Superintendencia Financiera por lo que sus solicitudes no son resueltas de forma eficiente.

En sentencia N° 25000-23-41-000-2015-00369-01 del Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta del catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015), con Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, en ejercicio de la acción de cumplimiento, el ciudadano 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.”*

*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.

Así mismo 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*.”*

Lo anterior en consideración a que 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, independiente de si esa persona es o no propietaria del inmueble al que se le suministra dicho servicio público.

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”.* Pese a que el financiamiento lo realiza una entidad financiera

El ciudadano 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 “C*rédito Fácil Codensa”,* ya que dicha empresa no cuenta con la *“autorización expresa del cliente”* debido a queno hay claridad sobre quien funge como *“cliente”* si el propietario o el tenedor del bien inmueble al cual se le suministra el servicio público.

Señaló que las pretensiones de la demanda debían prosperar porque:

1. El artículo 147 de la ley 142 de 1994 contiene un deber jurídico contenido en una norma con fuerza de ley.
2. Hay un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible
3. Se está causando un perjuicio a los usuarios del servicio público domiciliario de energía, según su criterio, prueba de ello es que al cliente Nº 0887639-6 le cortaron el suministro de energía por no pagar las obligaciones derivadas del “*Crédito Fácil Codensa”.*

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 Nº 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. Los cuales dieron respuesta de la siguiente forma:

**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:

1. 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.
2. 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 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.
3. Del análisis del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, en armonía con el artículo 44 de la Resolución Nº 108 de 1997 expedida por la CREG, no se desprende que la facturación de varios servicios públicos deba realizarse en documentos separados.
4. 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

Estado[[1]](#footnote-1) 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.

Igualmente, solicitó que se declarará probada la excepción de cosa juzgada porque se han interpuesto tres acciones de cumplimiento 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.

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 tenga 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.

**FALLO APELADO**

El tribunal declaró la no existencia de cosa juzgada en el presente asunto y denegó las pretensiones de la acción de cumplimiento ejercido por el señor Marco Fidel Ramírez precisando 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 tiene 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.

CODENSA S.A ESP contestó que la empresa “*da pleno cumplimiento a las normas citadas en su comunicación*” porque la inclusión de los valores derivados del “C*rédito 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.

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 las cuotas del producto Crédito Fácil Codensa”*

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.

La Sala encuentra que el inciso 2° del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, que se considera incumplido 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”*

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.

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”*

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”,* 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*

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.

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 jurisprudencia 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 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 ciudadano lo cierto es que ese asunto no puede debatirse a través de la acción de cumplimiento.

**Aspectos Adicionales del Fallo**

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 “*cuente con la autorización expresa del usuario*”.

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”*

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:

1. “*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.
2. 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.
3. 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”.*

Por tanto, la Sala niega la acción de cumplimiento formulada por el ciudadano Marco Fidel Ramírez y 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 comentó 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.

**Concepto de la Superintendencia de Servicios Públicos**

De acuerdo al concepto unificado SSPD-OJU-2009-03 de la Superintendencia de Servicios Públicos, la factura de servicios públicos domiciliarios se encuentra definida en el numeral 14.9 del artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14) de la ley 142 de 1994, de la siguiente forma:

**Factura de servicios públicos.**Es 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 acuerdo con esta norma, en la factura de servicios públicos se puede cobrar tanto lo relativo al consumo objeto del contrato, como los servicios inherentes al desarrollo del mismo; sin embargo, no han sido pocas las dificultades presentadas en la aplicación de esta disposición, porque la ley no estableció nada respecto de qué se debía entender por servicios inherentes. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define inherente como algo que por su naturaleza está de tal manera unido a algo, que no se puede separar de ello.

Teniendo en cuenta la anterior definición, es posible señalar que son inherentes los servicios que tienen relación directa con la prestación del servicio público de que se trate. A título de ejemplo, puede considerarse que son inherentes los servicios que presta una empresa cuando por solicitud del usuario, aquella hace reparación o mantenimiento de una acometida o de un medidor.     

**Naturaleza de las facturas.**

De acuerdo al concepto de la Superintendencia, la factura no constituye un acto administrativo ya que acuerdo con el numeral 14.9 del artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14) de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos es la cuenta de cobro que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato de servicios públicos.

Por tanto, la factura de cobro de los servicios públicos, no es más que el instrumento a través del cual las empresas que lo prestan, cobran el precio en desarrollo del contrato de servicios públicos de manera que, la factura constituye un documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y puede obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

**Requisitos de las facturas.**

El artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) de la ley 142 de 1994, dispone que las empresas definirán en las condiciones uniformes del contrato los requisitos de forma de las facturas. Es decir, que en esta materia se concede cierto margen de discrecionalidad a las empresas para que en los contratos se fijen esos aspectos de forma.

Sin embargo, se exige en las facturas un mínimo de información que es relevante para que el suscriptor o usuario pueda tener certeza de la legalidad de esos cobros, y en caso de inconformismo poder ejercer los derechos que la ley le concede. Ese es el propósito de la norma cuando dice que se le debe brindar información suficienteal suscriptor o usuario para que pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborar la factura, cómo se determinaron y valoraron los consumos, cómo se comparan éstos y su precio con consumos anteriores y el plazo y modo en que se debe hacer el pago.

**Conocimiento de la factura.**

El artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) de la ley 142 de 1994, señala igualmente que en los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores y usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo dispuesto en el contrato. Agrega esta norma que el suscriptor o usuario no está obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla.

En este asunto, también se da amplio margen a la empresa para fijar estos requisitos. Es necesario precisar que el artículo [140](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#140) de la Ley 142 de 1994, admite facturación bimestral, o facturación mensual.

Finalmente, conviene señalar que cuando este artículo establece que el usuario no está obligado a cumplir con las obligaciones que cree la factura, sino después de conocerla, no significa, que si el usuario no recibe la factura, la empresa pierde el derecho a recibir el precio; los dos únicos casos en que la empresa pierde al derecho a recibir el precio es cuando hay cobros inoportunos conforme al artículo [150](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#150) de la Ley 142 de 1994, y en el supuesto del artículo [146](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#146) de la misma ley, cuando por acción u omisión de la empresa, falta la medición del consumo.

Cuando el usuario no recibe la factura, tiene el deber de acercarse a la empresa y solicitar una copia. El hecho de no recibir la cuenta de cobro no libera al suscriptor y/o usuario de la obligación de atender su pago. Una cosa es que el usuario no esté obligado a cumplir dentro de los plazos señalados, por ejemplo, para pagar, y otra muy distinta que quede definitivamente eximido de la obligación.

**Cobros en la factura**

El artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) de la Ley 142 de 1994 señala que no se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio.

La primera parte de la norma guarda relación con lo dispuesto en el artículo [146](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#146) de la Ley 142 de 1994, que señala que el consumo debe ser el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Pero en sentido amplio significa que sólo se cobrarán servicios efectivamente prestados, no necesariamente, relacionados con el consumo. Por ejemplo, se podrá cobrar un cargo por reconexión, pero sólo cuando se haya dado efectivamente la suspensión material del servicio.

Con relación a las tarifas, las que se cobren deben ser las señaladas en el contrato, establecidas conforme a la ley y la regulación, dependiendo de si el régimen es de regulación o de libertad.

**Separación de cobros cuando se facturen varios servicios en la misma factura e independencia de las sanciones.**

El artículo [147](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#147) de la Ley 142 de 1994 señala que cuando se cobren varios servicios públicos en una misma factura, es obligación de las empresas totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales se puede pagar de manera independiente, salvo el servicio público de aseo y demás servicios de saneamiento básico.

También dispone esta norma que las sanciones por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado. Esto tiene fundamento en que a pesar de que se cobren varios servicios en una misma factura, el cobro de cada servicio tiene su fuente en una relación contractual distinta, por lo tanto, las consecuencias del incumplimiento de un contrato, sólo se aplican respecto del contrato que se incumple, y no tienen por qué afectar a los demás.

**Cobros en la factura, por causas distintas del consumo y de servicios inherentes.**

El artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14).9 de la ley 142 de 1994, dispone que la factura es la cuenta de cobro que la empresa remite al usuario por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato. De su simple lectura, se puede afirmar que su contenido normativo no contiene ninguna prohibición. Por su parte, el artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) de la ley 142 prescribe, entre otras cosas, que no se podrán cobrar servicios diferentes a los previstos en el contrato de condiciones uniformes.

Si se interpreta el artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) citado, en concordancia con el artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14).9, habría que concluir que las empresas no tienen absoluta discrecionalidad para decidir en los contratos qué servicios cobran en las facturas, sino que éstos deben ajustarse a lo que establezca la ley, esto es, los originados por causa del consumo y demás servicios inherentes, conforme al artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14).9

Pero como se dijo, el artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14).9 no es una norma de corte prohibitivo o restrictivo y por lo que puede interpretarse, el artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) lo que busca evitar es que las empresas decidan incluir en las facturas con toda libertad, cobros distintos del consumo y de otros servicios inherentes. Con las citadas disposiciones, se busca evitar el abuso de la posición dominante de las empresas frente a los usuarios.

Por otro lado, el inciso tercero del artículo [128](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#128) de la ley 142 de 1994, permite pactar condiciones especiales, con uno o algunos usuarios. En ese sentido, los usuarios pueden pactar con las empresas cláusulas que se entienden incorporadas al contrato, como serían las del cobro de otros servicios.

En consecuencia, las empresas solo podrán incluir en la factura de servicios públicos cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual se someterán a las condiciones previstas en el artículo [8](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_2223_1996.htm#8) del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto [828](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_0828_2007.htm#1) de 2007, el cual señala lo siguiente:

Artículo [8](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_0828_2007.htm#8)o. De los cobros no autorizados. Las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley [142](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#142) de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.

En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.

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.

Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.

El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa”.

Aún en jurisprudencia del Consejo de Estado, previa a la expedición del Decreto [2223](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_2223_1996.htm#1) de 1996, esta Corporación manifestó que en la factura de servicios públicos se podrían cobrar otros servicios distintos al objeto del contrato de servicios públicos siempre que esté previsto en el contrato de condiciones uniformes, los clientes así lo autoricen, el valor ajeno al servicio público se totalice por separado y la empresa no suspenda o corte el servicio por el no pago de tales conceptos. En sentencia del 3 de marzo de 2005**(8)**, la Corporación expresó lo siguiente:

Ahora bien, el marco normativo que antecede permite concluir a la Sala que tanto la ley como el contrato de condiciones uniformes permiten a la empresa demandada incluir en la factura el cobro de valores distintos al servicio de energía, como lo son las cuotas de financiación por adquisición de otros bienes ofrecidos a los clientes usuarios del servicio de energía, siempre que:

a) los clientes así lo autoricen;

b) el valor ajeno al servicio público se totalice por separado; y,

c) la empresa no suspenda o corte el servicio de energía por el no pago de tales conceptos.

**Cobro de impuestos en las facturas.**

Respecto al cobro de tributos en la factura, en particular la contribución del Fondo del Deporte, que recauda la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, el Consejo de Estado manifestó, que su cobro mediante un formato adherido, separable de la factura no contrariaba lo dispuesto en los artículos [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) de la Ley 142 de 1994 y [8](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_2223_1996.htm#8)º del Decreto 2223 de 1996, toda vez que el usuario podía optar libremente por pagar o no la referida contribución, sin que el no pago de la misma conllevara afectación alguna a la prestación del servicio público de telefonía.

Finalmente, con relación al cobro del servicio de alumbrado público, de conformidad con el artículo [9](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_2424_2006.htm#9) del Decreto 2424 de 2006, éste podrá hacerse en la factura de los servicios públicos domiciliarios, únicamente cuando equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo.

Esta remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos.

Adicionalmente, hay que citar la Sentencia C-0[35](https://normograma.info/ssppdd/docs/c-035_2003.htm#1) del 30 de enero de 2003, donde la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería dejó expuesto que “si bien el alumbrado público no es de carácter domiciliario, la conexidad que lo liga al servicio público domiciliario de energía eléctrica es evidente, toda vez que las actividades complementarias de éste son inescindibles de aquél, de suerte tal que varía simplemente la destinación de la energía, el alumbrado público constituye un servicio consubstancial al servicio público domiciliario de energía eléctrica, convirtiéndose así en especie de este último.

**Alcance de los términos bienes y servicios del artículo 150.**

El artículo [150](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#150) de la Ley 142 de 1994, emplea los vocablos “bienes o servicios”, los cuales no se pueden entender en un sentido restringido, únicamente al bien o servicio objeto del contrato de servicios públicos, esto es, al consumo entendido en los términos del numeral 90.1 del artículo [90](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#90) de la Ley 142 de 1994, sino que se refieren también a otros bienes o servicios inherente a ese contrato.

En esa medida, aplica tanto para el cobro de valores correspondientes al consumo como a los cargos de reconexión y reinstalación, a que hace referencia el artículo [96](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#96) del estatuto de servicios públicos domiciliarios. Igualmente, aplica al cobro de medidores que haya suministrado la empresa prestadora.

Por el contrario, no habrá lugar a la aplicación de esta norma, cuando se trate del cobro de impuestos o contribuciones, el cobro de créditos en virtud de lo dispuesto en el Decreto [828](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_0828_2007.htm#1) de 2007, ajustes por subsidios pagados en exceso o dejados de pagar, entre otros conceptos no derivados del contrato de servicios públicos.

Finalmente, conviene señalar que cuando a un usuario se le hagan cobros que considere inoportunos, puede presentar las peticiones y recursos previstos en los artículos [152](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#152) y siguientes de la Ley 142 de 1994.

**Pago de las facturas.**

De conformidad con el artículo [32](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#32) de la Ley 142 de 1994, todos los actos de administración de las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen por el derecho privado, salvo en cuanto la Constitución Política y la ley dispongan lo contrario.

De ahí que, las empresas pueden desarrollar libremente sus estrategias de cobro, pero siempre con arreglo a lo estipulado en el contrato de condiciones uniformes sobre la forma como los usuarios pueden hacer el pago.

El recaudo del valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios no constituye el objeto principal de las empresas de servicios públicos domiciliarios, ni está definido como actividad complementaria de dichos servicios, por lo que tal recaudo puede ser efectuado por personas distintas de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Esto significa, que quien desarrolle la actividad de recaudo no está sujeto a la vigilancia de esta Superintendencia y, por tanto, no debe estar dentro del registro de prestadores que lleva esta entidad.

En consecuencia, el pago de las facturas de los servicios públicos en bancos está condicionado a los términos de los convenios que celebren las empresas prestadoras de servicios públicos con las entidades bancarias y es en ellos donde se fijan las condiciones respecto del recibo de pago de servicios públicos.

**Conclusiones:**

Dado a queel artículo [14](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#14).9 no es una norma de corte prohibitivo o restrictivo y por lo que puede interpretarse, el artículo [148](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#148) lo que busca evitar es que las empresas decidan incluir en las facturas, cobros distintos del consumo y de otros servicios inherentes. Las empresas no tienen absoluta discrecionalidad para decidir en los contratos que servicios cobran en las facturas, sino que éstos deben ajustarse a lo que establezca la ley, esto es, los originados por causa del consumo y demás servicios inherentes Con las citadas disposiciones, se busca evitar el abuso de la posición dominante de las empresas frente a los usuarios.

Por otro lado, el inciso tercero del artículo [128](https://normograma.info/ssppdd/docs/ley_0142_1994.htm#128) de la [ley 142 de 1994](https://go.vlex.com/vid/246770413?fbt=webapp_preview), permite pactar condiciones especiales, con uno o algunos usuarios. En ese sentido, los usuarios pueden pactar con las empresas cláusulas que se entienden incorporadas al contrato, como serían las del cobro de otros servicios por lo que se infiere que su contenido normativo no contiene ninguna prohibición.

En consecuencia, las empresas solo podrán incluir en la factura de servicios públicos cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual se someterán a las condiciones previstas en el artículo [8](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_2223_1996.htm#8) del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto [828](https://normograma.info/ssppdd/docs/decreto_0828_2007.htm#INICIO) 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.

Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo***.***

Los valores de las cuotas derivadas de tales créditos deberán totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa.

Por tanto, en la factura de servicios públicos se podrán cobrar otros servicios distintos al objeto del contrato de servicios públicos siempre que esté previsto en el contrato de condiciones uniformes, los clientes así lo autoricen, el valor ajeno al servicio público se totalice por separado y la empresa no suspenda o corte el servicio por el no pago de tales conceptos. Las empresas de servicios públicos pueden facturar bienes u otros servicios dentro de la factura de servicios públicos, siempre y cuando se cumplan los requisitos previamente señalados.

De acuerdo a lo expuesto las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden facturar en un solo valor el servicio público domiciliario consumido conjuntamente con otros servicios como seguros o financiamientos no asociados a los servicios de las empresas, configurando como su única obligación es que en la factura de cobro debe venir discriminado el pago el pago del servicio público y el de los demás créditos.

Surtido el debate ante el Consejo de Estado es necesario modificar el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 con el fin de imponer a las Empresas de Servicios públicos la totalización en factura separada del servicio público con los costos inherentes al mismo y en otra los costos de servicios financieros o de servicios que pacte el usuario, lo anterior con el fin de garantizar la prestación y los derechos de los consumidores ya que no debe imponerse una carga para garantizar el pago de los servicios públicos, teniendo en cuenta que la ventaja se configura para los prestadores de otro tipo de servicios.

**MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO.**

Como se sabe, el legislador goza de la potestad regulativa en materia de servicios públicos, tan es así que la Jurisprudencia Constitucional en forma reiterada ha despejado el querer del constituyente en este campo” Tratándose de los servicios públicos en general el constituyente defirió al legislador la determinación de su régimen jurídico como surge del artículo 150-23 de la constitución conforme al cual corresponde al Congreso expedir leyes que rijan la prestación de los servicios públicos y del artículo 365 que reitera esa reserva legal”

La Constitución Nacional en el artículo 365, establece que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado y su deber es asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes. Se hace necesario entonces velar por su adecuado desarrollo y aplicación, sin menospreciar los problemas y necesidades que en la cotidianidad plantean los sectores involucrados en el tema.

**III.CONFLICTO DE INTERÉS**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento

**REFERENCIAS:**

1. https://normograma.info/ssppdd/docs/concepto\_superservicios\_0000120\_2013.htm
2. <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/polemica-por-cobro-de-seguro-exequial-en-los-recibos-del-agua-FDVL240702>
3. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/multan-empresas-servicios-publicos-ofrecen-creditos-151950>
4. <https://normograma.info/ssppdd/docs/arbol/56485.htm>
5. <https://normograma.info/ssppdd/docs/c-389_2002.htm#1>
6. <https://normograma.info/ssppdd/docs/concepto_superservicios_sspd_oju-2009-03.htm#INICIO>
7. <https://www.redjurista.com/Documents/concepto_720_de_2011_superintendencia_de_servicios_publicos_domiciliarios.aspx#/>
8. <https://normograma.info/ssppdd/docs/c-389_2002.htm#1>
9. <https://normograma.info/ssppdd/docs/arbol/52567.htm>
10. <https://vlex.com.co/vid/577901538> **Sentencia Nº 25000-23-41-000-2015-00369-01(ACU) de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN QUINTA, de 14 de Mayo de 2015**

Cordialmente,

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Congreso de la República de Colombia

**Proyecto de Ley N° \_\_\_ de 2021 Cámara**

**“**Por medio del cual se modifica el artículo 147 de la Ley 142 de 1994” *por la cual se establece el*[*régimen de los servicios públicos domiciliarios*](http://go.vlex.com/vid/246770413?fbt=webapp_preview)*y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto imponer a las Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios la obligación de individualizar y proporcionar al usuario la factura del servicio domiciliario prestado con los servicios inherentes, separada de aquellos productos financieros, seguros o servicios que adquiera el usuario con el fin de proteger los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios

**Artículo 2. Adiciónese un parágrafo al artículo 147 de la ley 142 de 1994 el cual quedara así: 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.

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.

**PARÁGRAFO 2:** Cuando el desarrollo de contrato de servicios públicos el usuario autorice la adquisición de bienes o servicios de tipo financiero, asegurador o de otro tipo de servicio que no sea inherente a la prestación del servicio domiciliario, la empresa estará en la obligación de generar una factura independiente en la que se detalle la información del producto, de modo que la factura del servicio público y los cobros inherentes al mismo se paguen de forma independiente.

**Artículo 3. Vigencia**. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Congreso de la República de Colombia

1. [↑](#footnote-ref-1)