

70.722
C-9



Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Medio de control	Acción popular
Radicado	13-001-33-31-013-2010-00170-01
Demandante	Isaac José Ávila Puentes
Demandado	Distrito de Cartagena – ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. – Ministerio de Minas y Energía.
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recursos de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia de 1º de junio de 2015, mediante la cual el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Demanda

a) Pretensiones:

El señor Isaac José Ávila Puentes presentó demanda en ejercicio del medio de control de acción popular establecido en el artículo 144 del C.P.A.C.A., contra el Distrito de Cartagena – ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., y el Ministerio de Minas y Energía, en la que solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

"1. Qué se declare que la empresa ELECTRICARIBE S.A.E.S.P. y la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, han vulnerado y amenazado los derechos de los consumidores y usuarios y la moralidad administrativa de todos los usuarios de los servicios públicos domiciliarios ubicados en la parte urbana y rural de la ciudad y/o Distrito de Cartagena de Indias, catalogados por la Ley 142 de 1994 en su artículo 89.7 y en la Ley 286 de 1996 en su artículo 5 inciso dos como personas sin ánimo de lucro, el primer accionado por acción y el segundo por omisión, en lo relacionado con el cobro de la contribución a personas sin ánimo de lucro, no obstante advertir la ley 286 de 1996 en su artículo 5 inciso dos que quedaban excluidas a partir de julio 3 de 1996 del pago de la contribución, las entidades establecidas en el Numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración de acción y omisión, se ordene a ELECTRICARIBE S.A.E.S.P. y a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, expedir los actos administrativos y decisiones empresariales pertinentes, tendientes a reintegrar de un solo contado a través de la factura de energía las sumas de dinero debidamente indexadas que resulten a favor de todos los usuarios de los servicios públicos domiciliarios catalogados como personas sin ánimo de lucro incluidas las iglesias católicas, templos o iglesias evangélicas, fundaciones y propiedades horizontales (edificios y centros comerciales) ya que así viene establecido por la Ley 286 de 1996 en su artículo 5 inciso dos, Ley que modificó la Ley 142 de 1994 en su artículo 89 numeral 89.7 desde el día 3 de julio





de 1996 ya que así lo establecido en la Ley 286 de 1996 en su artículo 5 inciso 2, hasta la fecha en que se produzca el fallo por este Despacho.

3. Condénese a los accionados a pagar a favor del accionante y su apoderado el incentivo económico establecido en el artículo 40 de la Ley 47 de 1988 en un porcentaje no menor a el quince por ciento (15%), liquidado sobre el valor de las sumas de dinero que resulten a reintegrar a todos y cada uno de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios afectados con este cobro, para lo cual los accionados deberán presentar al Despacho del juez de conocimiento una liquidación del valor resultante de los dineros a reintegrar a todos y cada uno de los usuarios catalogados como personas sin ánimo de lucro, usuarios del servicio de energía eléctrica desde el día 3 de julio de 1996 fecha en que entro en vigencia la ley 286 de 1996, esto, atendiendo la advertencia de la ley 286 de 1996 en su artículo 5 donde establece que quedan excluidas del pago de la contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

b) Hechos. - El demandante afirmó, en resumen, lo siguiente:

La empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., ha venido cobrando el impuesto de contribución a personas sin ánimo de lucro desde el día 20 de octubre de 1998.

La Ley 142 de 1994 en su artículo 89.7 fue modificada desde el día 3 de julio de 1996 por el artículo 5 inciso dos de la Ley 286 de 1996, norma ésta última que dispuso excluir del pago de la contribución a las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, esto es, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro.

La Alcaldía de Cartagena no ha hecho cumplir la ley en este aspecto, ya que no ha reglamentado este asunto en la ciudad, ni en la parte rural, ni en la parte urbana, privando a muchas personas sin ánimo de lucro de beneficiarse de la exclusión o beneficio que les otorga la Ley 286 de 1996.

La Iglesia Católica de Bocagrande el Perpetuo Socorro solicitó que se le exonerara de la contribución por ser un centro asistencial sin ánimo de lucro, solicitud que fue negada. La misma suerte corrieron diversas iglesias católicas y cristianas a la que le cobran el impuesto.

La Ley 20 de 1974 estableció en su artículo XXIV que las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios.

Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia, se



regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.

Adujo que ELECTRICARIBE les otorga este beneficio a las personas que quiere, y no a las que la Ley exceptúa.

c) Derechos colectivos vulnerados

El demandante afirmó que se encuentran vulnerados **(i)** los derechos a los consumidores y **(ii)** la moralidad administrativa.

Sostuvo que cuando la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. y la Alcaldía de Cartagena desatienden la responsabilidad que le impone la norma mencionada previamente, vulnera los parámetros del derecho que les asiste a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y entran a rayar los campos de la moralidad administrativa.

Dicha norma señala que hay lugar a otorgar dichos beneficios a las personas sin ánimo de lucro, inequívocamente está consagrando una regla de equilibrio entre la empresa prestadora del servicio y los usuarios, y del otro lado está garantizando a los usuarios el derecho a obtener igualmente la prestación del servicio correspondiente a un menor precio, exonerándolos del cobro de la contribución por ser personas sin ánimo de lucro.

Se trata igualmente de una regla en beneficio de los usuarios del servicio; de allí que si esta norma es imperativa obliga a la empresa a otorgar dicho beneficio.

Su omisión, además de indicar la asunción de los riesgos de no cobro de dicho impuesto, en forma condescendiente y tolerada la hacen responsable de reintegrar hasta el último peso cobrado con desidia.

Existe violación a los derechos de los usuarios, consistente en el detrimento, menoscabo o amenaza, que ocasionan al patrimonio de los usuarios y por generar responsabilidad por la acción y omisión en el ejercicio de autoridad, al omitir la obligación de hacer respetar la ley y a las personas sin ánimo de lucro ubicadas en área urbana y rural del Distrito de Cartagena.

A la luz de la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia, toda conducta omisiva de los accionados genera responsabilidades y afecta los derechos e intereses colectivos, que no son otros que la totalidad de derechos y obligaciones atribuibles al Estado.



El cumplimiento de las obligaciones patrimoniales impuestas a la Nación y demás entidades públicas, comporta un deber supremo que se ampara en el principio de la garantía integral del patrimonio de los particulares.

Además afecta la moralidad administrativa porque los derechos que se reclaman no son una mera especulación sino que se trata de unos hechos plenamente demostrados y de conocimiento público.

Esta omisión es clara muestra de la desidia y desgobierno que lógicamente encuadran dentro de la definición de moralidad administrativa. Estas autoridades públicas eran conscientes de la obligación que les impone la Ley 142 de 1994 y la Ley 286 de 1996 en su artículo 5 inciso 2. Sin embargo, han sido negligentes frente a esta función pública.

3.2. Contestación

3.2.1. ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. adujo que no ha violado los derechos colectivos alegados en la demanda por las siguientes razones:

El accionante malinterpreta el artículo 5 de la Ley 286/96 que a su tenor establece: *"Quedan excluidas del pago de contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, esto es los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro"*

De una correcta interpretación de la Ley y la Circular 1808 del 6 de diciembre de 2005, emitida por el Ministerio de Minas y Energía, se infiere que no todas las entidades sin ánimo de lucro se encuentran exentas del pago de contribución, solo los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro.

Las iglesias no están dentro de este grupo, pues no tienen la condición de centros educativos ni asistenciales.

La misión de la iglesia es profesar una fe de acuerdo al credo o culto que las mismas pregonen, cualquiera que ella sea, católica, protestante, mormona, etc.

La Ley 20/74, establece que las iglesias son entidades eclesiásticas.

La Ley 70/93, en sus artículos 23 y 24 enmarcan a las Iglesias como entidades sin ánimo de lucro, es decir, no generan ganancias para las personas que hacen parte de la misma, pero la connotación de tal no las incluye dentro de las entidades exenta del pago de contribución, pues la norma exige que sean centros asistenciales y educativos.





El Ministerio de Minas y Energía, a través de Circular Externa No. 18078, aclaró cuáles son los sujetos objeto de la exención en materia de contribución, excluyendo de manera expresa a los centros religiosos.

En dicha Circular se estableció que los centros religiosos no tienen carácter asistencial, razón por la cual no encuadrarían dentro del régimen exceptivo tributario establecido en el artículo 89.6 de la Ley 142/94.

- **El Distrito de Cartagena** sostuvo que no ha vulnerado el derecho colectivo de la moralidad administrativa, alegado por el demandante.

La moralidad administrativa, ha sido entendida como una norma en blanco (tipo penal en blanco), se ha entendido tanto por la Jurisprudencia como por la doctrina Colombiana, como un principio al ejercicio bajo el cual se deben ejercer las funciones administrativas. Por ello, para que el Juez pueda determinar si existe o no vulneración a este derecho colectivo, es necesario que el Juez evalúe, o analice en cada caso concreto, la actuación o la omisión del funcionario o empleado público, la cual se encuentra en conexidad con otros derechos o principios legales y constitucionales.

Es decir, es necesario determinar no solo una actuación inmoral, sino que la misma conducta a su vez, trasgreda al ordenamiento jurídico. Por ende, si no existe una actuación u omisión inmoral e ilegal, no puede pensarse que se configura, la vulneración de este derecho colectivo.

El Consejo de Estado ha señalado que no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, es necesario que se pruebe la mala fe de la administración y la vulneración a otros derechos colectivos.

El actor consideró como violatorio de derechos colectivos por permitir, que ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., facture a las entidades sin ánimo de lucro la contribución de que trata el artículo 89 de la Ley 472 y el artículo 5° de la Ley 286/96. Sin embargo, el tema de facturación, cobro y recaudo de contribuciones, no es regulado directamente por el Distrito sino que es la misma ley, quien de manera expresa señala quienes son los sujetos pasivos de la contribución y a donde se destinará.

- **El Ministerio de Minas y Energía**, señaló que la contribución de solidaridad en el servicio público de energía, es denominada factor por la Ley 142 de 1994, factores o aportes por la Ley 143 de 1994 y sobretasa o contribución especial por la Ley 223 de 1995.



En realidad es un impuesto de carácter nacional con una destinación específica, como lo calificó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 086 del 18 de marzo de 1998.

Al determinar los elementos de este gravamen, la Corte señaló que la base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario.

En cuanto al monto del impuesto, inicialmente el numeral 1º del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 determinó que *"el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario"*.

El inciso primero del artículo 47 de la Ley 143 de 1994, ordenó aplicar *"los factores para establecer el monto de los recursos que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer, aportes que no excederán del 20% del costo de prestación del servicio, para subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos."*

El mismo artículo precisa que en las facturas de cobro del servicio se deben indicar claramente el valor de la contribución, así como el del subsidio.

El artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, en materia de aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, señala que a los usuarios de los estratos 1 y 2, nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Adicionalmente, la norma dispone que las comisiones de regulación, sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de los usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales.

La Circular No. 18078 de 2005 del Ministerio de Minas y Energía, hace claridad sobre la exención de contribución de solidaridad de los usuarios señalados por la Ley 142 de 1994 y da mayor alcance a la Circular No.010 de 2005 del Ministerio precisando lo siguiente: *"3. Vale decir que las empresas o entidades públicas o privadas de orden nacional, departamental, municipal o distrital que desarrollen actividades industriales y/o comerciales (como bancos, empresas de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, empresas de telecomunicación escenarios deportivos, centros recreativos, aeropuertos, mataderos, cementerios, centros religiosos, cajas de compensación, etc.) están obligadas al pago de la contribución de solidaridad sobre el valor del consumo del servicio y las empresas que les prestan el servicio deben facturarla y recaudarla. (...) Los sujetos cobijados por la exención establecida en el artículo 89.7 de la Ley 142/94 son tres tipos: 1- entidades prestadoras de servicio de salud,*



tales son los hospitales, las clínicas, los puestos y centros de salud, cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada, con o sin ánimo de lucro: 2. Entidades prestadoras del servicio de educación sin ánimo de lucro, tales como los centros educativos: 3. Entidades asistenciales sin ánimo de lucro, es decir que presten servicio de asistencia como protección a los niños, a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los de estado de indigencia y a los de la tercera edad. Lo anterior se aplicará por solicitud expresa de los interesados ante la respectiva empresa prestadora del servicio. Sin lo anterior. Siempre se pagará el valor de la contribución de solidaridad

3.3. Sentencia apelada (fs. 383 – 418)

El Juez Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 1º de junio de 2015, denegó las pretensiones de la demanda.

Para fundamentar su decisión, sostuvo que las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro son sujetos pasivos de la contribución de solidaridad prevista en los artículos 89.7 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, excepto si éstas son: **1.** Entidades prestadoras de servicios de salud, cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada, con o sin ánimo de lucro; **2.** Entidades prestadoras del servicio de educación, sin ánimo de lucro y **3.** Entidades asistenciales sin ánimo de lucro.

Las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas no son entidades cuya finalidad sea prestar servicios de salud, educación o asistenciales, pues su vocación y razón de ser es permitir la congregación y manifestación pública de una fe, el respeto que de ello se debe derivar tanto de las autoridades como de los particulares, y los efectos civiles que se pueden derivar.

Adujo que la acción popular no es el medio judicial idóneo para ordenar la liquidación, cobro, exoneración o pago de un gravamen de orden nacional, pues para ello se encuentra el procedimiento tributario, con las garantías de defensa y contradicción, mediante el cual se discute si una persona está obligada a cumplir con sus deberes de declaración, determinación, cuantificación y pago.

Por lo tanto, quien crea que se encuentra dentro de las exenciones que la ley ha establecido respecto de este gravamen, deberá agotar individualmente el procedimiento establecido ante la respectiva empresa prestadora del servicio público, acompañando los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento del beneficio reclamado, o presentar la acción de nulidad y restablecimiento respectiva en caso de persistir la negativa considerada injustificada, pues esa es la forma que la Ley ha consagrado.



Manifestó que el actor popular no logró probar que las entidades eclesiásticas se cataloguen como centros educativos o asistenciales sin ánimo de lucro, exentos del pago de la contribución por solidaridad prevista en el artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994, artículo 47 de la Ley 143 de 1994, y el artículo 5 de la Ley 286 de 1997, y que el actuar que ha desplegado la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. o el Ministerio de Minas y Energía al expedir el reglamento respectivo, sean violatorios de los derechos de los consumidores y usuarios, en los términos previstos en el artículo 369 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

No logró demostrarse actuar desviado o inmoral de la administración pública o del particular que previa delegación, ejerza función administrativa, con el fin de obtener algún provecho ilícito, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional y de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

3.4. Recurso de Apelación (fs. 421 – 424).

La parte accionante sostuvo que la sentencia recurrida en su parte motiva y resolutive carece de congruencia frente a los hechos y pretensiones de la demanda, y las pruebas aportadas y practicadas dentro del proceso. Además, existe una indebida e inapropiada valoración y estudio de las normas invocadas.

La sentencia apelada viola el derecho colectivo de las personas sin ánimo de lucro denominadas iglesias, como consumidores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios, toda vez que las obliga a pagar un porcentaje más en sus facturas de servicios públicos domiciliarios (20% del total facturado), estando exentos de pagar dicho porcentaje por ministerio de ley; y se viola su derecho a la moralidad administrativa, al desconocer la excepción, que declara exentos de pagar contribución (20% del total facturado) a las personas jurídicas sin ánimo de lucro en sus respectivas facturas de servicios públicos domiciliarios.

El Juzgado equivocadamente estudió el Decreto 1842 de 1991, sin advertir que fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia 3703 de 1996.

El Decreto 1842 de 1991 no está vigente, porque la Ley 142/94, en su artículo 186, definió expresamente que reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, por lo cual, conforme al mandato del artículo 3º de la Ley 153 de 1987, aquél se considera insubsistente, y debe implicarse por decaimiento, conforme al C.P.A.C.A.

También se fundó equivocadamente el A-quo en las Resoluciones CREG 108/97 y 96/04, las cuales están por debajo de la ley y los decretos que rigen este asunto.



Así mismo se fundamentó en una sentencia del 22 de abril de 2010 del Consejo de Estado, la cual genera dudas sobre lo que establece la ley y la Constitución Política acerca de las personas sin ánimo de lucro, y en el presente caso, ante la duda debe prevalecer el derecho de las personas sin ánimo de lucro, como las iglesias.

La Ley 20 de 1974 establece que Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios.

A su vez, la Ley 142/94 establece en su artículo 89.7 que los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo, esto es, la contribución (20% del total de la facturación).

La Ley 286/96 estableció en su artículo 5, inciso 2, que quedan excluidas del pago de la contribución las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

El artículo 23 literal A del Estatuto Tributario Nacional establece que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios: a) Las siguientes entidades sin ánimo de lucro: los sindicatos, instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunitarias de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal asociaciones de ex alumnos, religiosas y políticas, y los fondos de pensionados.

El artículo 58 de la Constitución establece que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

No es cierto que no haya probado que las entidades como las iglesias se cataloguen como centros educativos o asistenciales, ya que es un hecho notorio cierto, de público de alcance nacional e internacional, por lo tanto, le releva la carga de probarlo.

Adujo que las iglesias son entidades sin ánimo de lucro y se catalogan como centros educativos o asistenciales, a ellas concurren presidentes de repúblicas, ministros de despachos, magistrados de altas cortes, magistrados de tribunales,

jueces, fiscales y empleados judiciales “implorando ayuda de Dios para conseguir un cargo, para mantenerse en él, o para pedir por la salud de ellos o de sus familiares”, pero a la hora de defender los derechos de Dios en la tierra, se olvidan de todos los favores recibidos de allí.

Por último manifestó que la vía de hecho, puede consistir entre otros factores, en el desconocimiento absoluto del material probatorio, tal como sucedió en el presente caso, constituyendo violación del debido proceso y derecho de defensa, además es una denegación de justicia, ya que existe una falta de conexidad, entre lo probado y lo decidido por el juez.

IV. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de 18 de septiembre de 2017, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo de primera instancia (f. 3).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia para conocer del recurso de apelación

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción popular en segunda instancia, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

Agotado el trámite descrito sin que se advierta impedimentos procesales, ni causal de nulidad que invalide la actuación, procede este Tribunal a decidir de fondo el recurso descrito.

5.2. Problema jurídico.

La Sala deberá establecer si como afirma el demandante, ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., cobra la contribución por solidaridad en las facturas de servicios públicos de energía eléctrica a cargo de las iglesias ubicadas en la zona urbana y rural del Distrito de Cartagena, y en caso de que ello resulte probado, si dicho cobro viola el artículo 89.7 de la Ley 142/94 y demás normas concordantes, que establecen las entidades exoneradas del pago de dicho tributo.

En caso de que se pruebe lo anterior, la Sala debe determinar si tales conductas constituyen una violación de los derechos colectivos de las iglesias mencionadas a los consumidores y usuarios y a la moralidad pública.

5.3. Tesis

En el presente asunto no se probó que, ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., cobrara la contribución por solidaridad en las facturas de servicios públicos de energía eléctrica a cargo de las iglesias ubicadas en la zona urbana y rural del Distrito de



Cartagena, por ello no se demostró la violación del artículo 89.7 de la Ley 142/94 y demás normas concordantes.

Como la configuración de la vulneración de los derechos a los consumidores y usuarios y a la moralidad administrativa, estaba condicionada a que se demostrara el irregular cobro el subsistido por solidaridad estudiado en el presente asunto, y ello no se probó se impone la conclusión que tales derechos no fueron vulnerados.

Además, la exención de que trata el artículo 89.7 de la Ley 142/94, se aplica a entidades prestadoras de servicios de salud, educación y entidades asistenciales sin ánimo de lucro, y no se demostró que las iglesias prestaran algunos de estos servicios, por lo tanto, no se evidencia vulneración alguna de los derechos invocados.

5.4. Generalidades de la acción popular

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

El artículo 4º de la Ley 472/98, contiene cuales son los derechos e intereses Colectivos, así: **a)** El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; **b) La moralidad administrativa;** **c)** La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; **d)** El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **e)** La defensa del patrimonio público; **f)** La defensa del patrimonio cultural de la Nación; **g)** La seguridad y salubridad públicas; **h)** El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; **i)** La libre competencia económica; **j)** El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **k)** La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; **l)** El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; **m)** La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada,



y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; **n) Los derechos de los consumidores y usuarios.**

Los derechos e intereses colectivos no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.¹

Los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular, los cuales deben probarse en el proceso, son los siguientes: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distintos del que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

5.5. El carácter preventivo de la acción popular

La naturaleza de la acción popular es preventiva, razón por la cual el inciso 2º del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

No obstante, esta acción puede tener un carácter resarcitorio, posibilidad que se encuentra reconocida en el inciso final del artículo 2 de la Ley 472 de 1998 y en otros textos legales.

En efecto, el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, que reglamenta la acción de cumplimiento señala "también procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho". Este carácter excepcional de la

¹ El Consejo de Estado en sentencia de 10 de mayo de 2007, Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01856-01 C. P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, señaló que "los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley" "los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos" "No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar."



acción popular cobra mayor vigencia cuando la afectación al derecho colectivo prolonga sus efectos en el tiempo.

- Sobre los derechos de los consumidores y usuarios.

El artículo 78 de la Constitución Política, estableció los derechos de los consumidores y usuarios, así:

***"ARTICULO 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos".

El literal n) del artículo 4º de la Ley 472/98 consagró como derecho colectivo, los derechos de los consumidores y usuarios.

La Corte Constitucional en sentencia C-133/14, señaló que "el derecho de consumidores y usuarios se enmarca dentro de los derechos colectivos cuya interpretación la determina, entre otros principios, el principio de Estado social que se consagra en el artículo 1º de la Constitución. En este sentido, se ha entendido que el contenido de este derecho apunta a la protección sustancial de los ciudadanos que entran en relación con proveedores y distribuidores de bienes y servicios, respectivamente. Dicha concepción de protección sustancial en un contexto de Estado social es plenamente distinguible de la concepción liberal basada en una relación en igualdad de condiciones y absoluta libertad de negociación entre consumidor y productor o distribuidor de bienes, o prestador de servicios, la cual es una situación ficta en la gran mayoría de los casos en que dicha relación se presenta".

La Constitución le otorgó al Legislador la regulación de dos aspectos: el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y la información que debe suministrarse al público en la comercialización de los bienes y servicios.

La norma transcrita le atribuye al Estado, el deber de garantizar la participación democrática de organizaciones de usuarios y consumidores en la preparación de las normas pertinentes. Además exige que tales organizaciones deben ser representativas, así también, que deben respetar los "procedimientos democráticos internos".



- Derecho a la moralidad administrativa.

El Consejo de Estado ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa, contenido en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se asimila a lo que en derecho penal se ha denominado como una norma en blanco, al contener elementos cuya definición se encuentran, o se deberían hallar en otras disposiciones, y que para verificar su posible amenaza o vulneración es necesario acudir al desarrollo específico que haya hecho el legislador sobre alguno de los aspectos del principio.

Por el carácter legislado del derecho colombiano, el estudio que debe efectuarse en las acciones populares sobre la moralidad administrativa no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, pues lo perseguido a través de esta acción no es otra cosa que la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas.

Para que pueda hablarse de vulneración a dicho derecho, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos.

A la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual, funge como principio de la función administrativa y como derecho colectivo.

En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos.

- En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una



vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación".

La Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad".

- En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.

-Sobre la contribución por solidaridad prevista en el artículo 89 de la Ley 142/94.

La contribución por solidaridad se instituyó en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", norma que estableció la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, así:

"ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.1. Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos éstos, el factor o factores se determinarán en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que



con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley.

89.2. Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes (...).

89.3. Los recaudos que se obtengan al distinguir, en las facturas de energía eléctrica y gas combustible, el factor o factores arriba dichos, y que den origen a superávits, después de aplicar el factor para subsidios y sólo por este concepto, en empresas oficiales o mixtas de orden nacional, y privadas se incorporarán al presupuesto de la Nación (Ministerio de Minas y Energía), en un "fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos", (...).

89.4. (...).

89.5. (...).

89.6. Los recursos que aquí se asignan a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" son públicos. Por lo tanto, quienes hagan los recaudos estarán sujetos a las normas sobre declaración y sanciones que se aplican a los retenedores en el Decreto 624 de 1989 y en las normas concordantes o que lo sustituyan; pero deberán hacer devoluciones en el momento en que el usuario les demuestre que tiene derecho a ellas. La obligación de los retenedores que hagan el cobro del factor o factores se extinguirá y cobrará en la forma prevista para las obligaciones que regulan las normas aludidas, en lo que sean compatibles con esta ley y con la naturaleza de los cobros respectivos; y las moras se sancionarán como las moras de quienes están sujetos a las obligaciones que regulan tales normas.

89.7. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.

89.8. (...).

A su turno, el artículo 5 de la Ley 286/96, "por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143 de 1994 y la Ley 223 de 1995", establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 5º.- Las contribuciones que paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, los usuarios del servicio de gas combustible distribuido por la red física pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial, y al sector industrial incluyendo los grandes consumidores, y los usuarios de los servicios públicos de telefonía básica conmutada pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, a los sectores comercial e industrial, son de carácter nacional y su pago es obligatorio. Los valores serán facturados y recaudados por las empresas de energía eléctrica, de gas combustible distribuido por red física o de telefonía básica conmutada y serán utilizados por las empresas distribuidoras de energía, o de gas, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada, según sea el caso, que prestan su servicio en la misma zona territorial del usuario aportante, quienes los aplicarán para subsidiar el pago de los consumos de subsistencia de sus usuarios residenciales de los estratos I, II, y III áreas urbanas y rurales.



Quedan excluidas del pago de la contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994. (...).

El apelante considera que la contribución por solidaridad prevista en la Ley 142/94 para los casos en que se facturan servicios de electricidad, gas, acueducto y alcantarillado, no debe aplicarse respecto de determinados bienes de la Iglesia Católica, por virtud de la Ley 20 de 1974, mediante la cual se aprobó el Concordato suscrito entre Colombia y la Santa Sede, con el fin de regular las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado Colombiano, cuyo artículo XXVI estableció un beneficio tributario en los siguientes términos:

"ARTÍCULO XXIV.

Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios.

Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza".

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-027/93, declaró la constitucionalidad de la norma anterior aduciendo, entre otras razones, "el artículo comentado no dice exactamente de cuáles tributos quedan exentos los bienes inmuebles en él citados, lo que conduce a pensar que si se tratare de gravámenes de propiedad de los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, no operaría el régimen de exención de que trata el artículo XXIV. Al tenor del artículo 294 de la Constitución Nacional, a través de una ley no se puede conceder este tipo de beneficios cuando los tributos corresponden a las entidades territoriales. Esta última norma en su parte pertinente dice: "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales...". Agregó que "al lado de esta norma constitucional existe otra prevalente de la misma índole y que ha de aplicarse preferentemente, cual es la que consagra la libertad religiosa que otorga el derecho de los fieles de las distintas religiones a recibir los ministerios y ritos de ellas (art. 19 C.N.), lo cual se hará en los edificios dedicados al culto. Obsérvese también que mientras el artículo 294 se desenvuelve en un plano local, el 19 es de alcance nacional. La exención se extiende también a las distintas entidades y congregaciones destinadas también a fines de orden espiritual y pastoral. Estos inmuebles en cuanto respecta a la Iglesia Católica tendrán derecho a la exención tributaria en los términos del artículo XXIV concordatario, más con el propósito de mantener la igualdad entre los distintos credos religiosos, ha de entenderse





extendido tal beneficio fiscal a estos últimos, siempre que reúnan los requisitos antes indicados".

A juicio de la Sala, la Ley 20 de 1974 que declaró exentos de gravámenes en general **"a los edificios** destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios de gravámenes en general", así como la jurisprudencia comentada, no impiden que la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas paguen el impuesto destinado a subsidiar el pago de servicios públicos, y el de energía en particular, de los usuarios de los estratos socioeconómicos más bajos, con fines de solidaridad y redistribución, pues dicho tributo no recae sobre los bienes inmuebles de dichas iglesias.

En efecto, la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones reglamentó los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos que determinan la necesidad de la existencia de subsidios y contribuciones, y dispuso que el cobro de los servicios públicos domiciliarios, debe efectuarse con base en una fórmula dispuesta por la metodología tarifaria, que no solo involucra el costo en la prestación del servicio, sino los subsidios y contribuciones; y habilitó la inclusión del aporte de solidaridad en la facturación de los servicios a que se refiere a los usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales", pero exceptuando a "los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro" de seguir "pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo".

La Ley 142 no incluyó dentro de las exclusiones o excepciones al pago de la contribución por solidaridad a los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios de las confesiones religiosas.

El artículo 47 de la Ley 143 mantuvo la contribución especial en los siguientes términos:

"Artículo 47.- En concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 238 y en el artículo 69 de la presente Ley, aplíquense los factores para establecer el monto de los recursos que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer, aportes que no excederán del 20% del costo de prestación del servicio, para subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos. (...) "

Así, la contribución se conservó en términos similares a los previstos en la Ley 142 de 1994, pues, se impuso sobre los usuarios residenciales de estratos altos y los



solidaridad es un impuesto de carácter nacional con destinación específica para cubrir subsidios y es obligatorio su pago por parte de los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, y por parte de las empresas prestadoras del servicio facturarla y recaudarla. • Los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los estratos 5 y 6, cualquiera sea su naturaleza, pública o privada, son sujetos pasivos de la contribución de solidaridad. • Vale decir que las empresas o entidades públicas de orden nacional, departamental, municipal o distrital que desarrollen actividades industriales y/o comerciales (como bancos, empresas de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, empresas de telecomunicación, escenarios deportivos, centros recreativos, aeropuertos, mataderos, cementerios, centros religiosos, etc) están obligadas al pago de la contribución de solidaridad sobre el valor del consumo del servicio (energía y/o gas) y las empresas que les prestan el servicio deben facturarla y recaudarla. [...]"

Por su parte, la **Circular Externa MME 18078 de 6 de diciembre de 2005**, dirigida a todas las empresas comercializadoras de energía eléctrica y cuyo asunto es la "PRECISIÓN SOBRE EL COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN DE SOLIDARIDAD A LOS USUARIOS SEÑALADOS EN LA LEY 142 DE 1994", precisó:

"Para hacer claridad sobre la exención de contribución de solidaridad de los usuarios señalados de acuerdo con lo establecido por la Ley 142 de 1994 y para dar mayor alcance a la Circular MME 010 de 2005, el Ministerio de Minas y Energía se permite realizar las siguientes precisiones:

1. La contribución de solidaridad es un impuesto de carácter nacional con destinación específica para cubrir subsidios y es obligatorio su pago por parte de los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, y por parte de las empresas prestadoras del servicio facturarla y recaudarla.
2. Los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los estratos 5 y 6, cualquiera sea su naturaleza, pública o privada, son sujetos pasivos de la contribución de solidaridad.
3. Vale decir que las empresas o entidades públicas o privadas de orden nacional, departamental, municipal o distrital que desarrollen actividades industriales y/o comerciales (como bancos, empresas de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, empresas de telecomunicación, escenarios deportivos, centros recreativos, aeropuertos, mataderos, cementerios, centros religiosos, cajas de compensación, etc..) están obligadas al pago de la contribución de solidaridad sobre el valor del consumo del servicio y las empresas que les prestan el servicio deben facturarla y recaudarla.
4. La contribución de solidaridad de energía eléctrica que están obligadas a pagar las empresas de acueducto y alcantarillado de conformidad con el Decreto 2287 de 2004 corresponde al factor del 14% del valor del consumo para el año 2005, el factor del 12% para el año 2006 y el factor del 10% para el año 2007 en adelante. Estos factores solo aplican para los consumos utilizados específicamente en las actividades operativas inherentes a la propia prestación del servicio de acueducto y/o alcantarillado (ejemplo: bombeo); las demás actividades siempre pagarían el 20% sobre el valor del servicio como contribución de solidaridad.



5. Los sujetos cobijados por la exención establecida en el artículo 89.7 de la Ley 142/94 son tres tipos: 1-entidades prestadoras de servicio de salud, tales son los hospitales, las clínicas, los puestos y centros de salud, cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada, con o sin ánimo de lucro; 2- Entidades prestadoras del servicio de educación sin ánimo de lucro, tales como los centros educativos; 3- Entidades asistenciales sin ánimo de lucro, es decir que presten servicio de asistencia como protección a los niños, a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los de estado de indigencia y a los de la tercera edad. Lo anterior se aplicará por solicitud expresa de los interesados ante la respectiva empresa prestadora del servicio. Sin lo anterior, SIEMPRE SE PAGARA EL VALOR DE LA CONTRIBUCIÓN DE SOLIDARIDAD.

6. Las empresas prestadoras del servicio sólo podrán aplicar la mencionada exención en el cobro de la contribución de solidaridad sobre los consumos de energía eléctrica de los usuarios mencionados en el numeral anterior, cuando dichos usuarios cumplan con lo siguiente:

- a) Solicitud expresa del interesado de aplicación de la mencionada exención.
- b) Certificación que acredite como entidad prestadora de servicio de salud y/o entidad prestadora del servicio de educación sin ánimo de lucro y/o asistencial sin ánimo de lucro.
- c) Verificación ante el prestador del servicio que efectivamente dentro de cada frontera comercial y/o punto de consumo se prestan los servicios de salud y/o de educación sin ánimo de lucro y/o asistencial sin ánimo de lucro.

LA MENCIONADA EXENCIÓN NUNCA PODRÁ OTORGARSE DE HECHO, Y SOLO SERA EFECTIVA CUANDO SE CUMPLA LA TOTALIDAD DE LOS ANTERIORES REQUISITOS.

7. Las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica que hayan incurrido en la exoneración del cobro de la contribución de solidaridad desatendiendo lo dispuesto en la Circular 010 de 2005, deberían refacturar dicha contribución y girarla a la empresa incumbente del mercado en el cual se encuentren los usuarios (caso no incumbente) o girarla al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (caso incumbente).

8. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD en ejercicio de sus funciones, vigilará y controlará el cumplimiento del presente acto administrativo, al que están sujetas todas las empresas comercializadoras de energía eléctrica, a través de los mecanismos que ella disponga para tal efecto.

9. Las refacturaciones de la contribución de solidaridad a que hace mención el numeral 7, no eximen a las empresas prestadoras del servicio de las sanciones que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD pueda imponer por violación de las circulares expedidas por este Ministerio, sobre el cobro de la contribución de solidaridad; para lo cual el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos enviará a esa entidad la respectiva información" (resaltado fuera de texto).

De acuerdo con las Circulares Externas mencionadas, los centros religiosos no se encuentran exentos del pago de la contribución por solidaridad.

Dichas Circulares constituye sin duda un acto administrativo de carácter general, tal como lo estableció el Consejo de Estado en sentencia, donde se



estudió la legalidad apartes de las mismas referidas a usuarios distintos de los centros religiosos mencionados.²

"En el caso sub exámine, las circulares acusadas son actos administrativos generales, en la medida en que tienen como destinatarias a todas las empresas comercializadoras de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red de tubería. Fueron expedidas por el Viceministro de Minas y Energía y su finalidad es la de hacer algunas precisiones sobre los artículos 89.1 y 89.7 de la Ley 142 de 1994, en relación con el cobro de la contribución de solidaridad, prevista en dicha ley.

En virtud de la Circular 10 de 28 de febrero de 2005 se hacen las precisiones en mención y en la 18 078 de 6 de diciembre del mismo año, "se da mayor alcance" a la Circular 10. No obstante, en lo que interesa a este asunto, en términos generales, las dos circulares dicen lo mismo: que conforme a la Ley 142 de 1994, son sujetos pasivos de la contribución de solidaridad², los usuarios de los sectores industriales y comerciales y los estratos 5 y 6, cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada, por lo que empresas o entidades públicas o privadas de todos los órdenes, como los aeropuertos, están obligadas al pago del tributo en mención sobre el valor del consumo del servicio y las empresas prestadoras del servicio deben facturarlo y recaudarlo.

Así pues, los actos acusados en cuanto prevén que entidades como los aeropuertos están obligadas al pago de la contribución de solidaridad y las empresas de servicios públicos deben cobrarles dicho tributo, son actos administrativos porque son decisiones capaces de producir efectos jurídicos..."

Ahora bien el texto referido a las confesiones religiosas que constituye igualmente parte de las Circulares descritas, no han sido anuladas o suspendidas por esta jurisdicción y por ello se presumen legales y son obligatorias.

VI. El caso concreto del cobro de la contribución por solidaridad a las Iglesias en el Distrito de Cartagena de Indias.

El demandante pretende la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a los derechos de los consumidores y usuarios, porque en su opinión ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., viene cobrando la contribución por solidaridad de que trata la Ley 42/94 y demás normas concordantes, a algunas iglesias ubicadas en la zona urbana y rural del Distrito de Cartagena, las cuales constituyen personas jurídicas sin ánimo de lucro, que se encuentran exentas de su pago por mandato de la Ley 20/74 y artículo 89.7 de la Ley 142/94.

- Para que prospere la acción bajo estudio es necesario que se pruebe, en primer lugar, que ELECTRICARIBE efectivamente ha venido facturando el impuesto referido a iglesias en el Distrito de Cartagena, con violación de las disposiciones comentadas.

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C.P. E): Martha Teresa Briceño de Valencia, 4 de febrero de 2010, Radicación número: 11001-03-27-000-2007-00046-00(16853). Actor: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL. Demandado: La Nación - Ministerio de Minas y Energía.





Sin embargo, las pruebas allegadas al proceso no acreditan los hechos en que se funda la demanda.

En efecto, figura en el expediente varios cuadernos aportados al proceso por la Asociación de Ministros de Evangelios de Bolívar.

- El cuaderno de prueba No. 1 aparece reseñado como Comunidad Cristiana de Fé, y aunque se afirma que este cuaderno contiene facturas de servicio público de energía emitida por ELECTRICARIBE con cargo a dicha Comunidad, lo cierto es que contiene facturas emitidas con cargo al usuario JAIRO PORTO, las cuales señalan la dirección de un inmueble, que corresponde a **clasificación comercial** sencilla nivel 1, y no contiene dato alguno que permita inferir que el inmueble pertenezca a la comunidad mencionada, que las facturas se emiten con cargo a la misma, o que el usuario esté excluido por el artículo 5 de la Ley 286/96 y el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, del pago de contribución, por constituir hospital, clínica, puesto y centro de salud, o centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro.

No hay prueba en el proceso de la existencia y representación legal de dicha Iglesia.

- El Cuaderno de pruebas No. 2 figura reseñado como Iglesia Evangélica Misionera de Dios, pero contiene facturas de servicio público de energía emitida por ELECTRICARIBE con cargo a la usuaria NELLY G. DE SAAVEDRA, las cuales señalan la dirección de un inmueble, que corresponde al uso residencial, estrato 4 y no contiene dato alguno que permita inferir que el inmueble pertenezca a la Iglesia mencionada, que las facturas se emiten con cargo a la misma, o que la usuaria esté excluida por el artículo 5 de la Ley 286/96 y el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, del pago de contribución, por constituir hospital, clínica, puesto y centro de salud, o centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro”.

No hay prueba en el proceso de la existencia y representación legal de dicha Iglesia.

- El Cuaderno de pruebas No. 3., figura reseñado como Iglesia Cristiana Castillo de Oración y Milagros, y contiene otrosí de un contrato de **arrendamiento comercial** entre la inmobiliaria Bustamante y Cia Ltda., y los señores Clímaco Silva Taboada y Hernando García Quimbayo como deudores solidarios, además de Lyda Eelena, Gustavo Adolfo García Arias y Nidia del Socorro Paternina de Ospina, el cual da cuenta de que excluye de esa condición a la señora Francelina Martínez Beltrán.

No figura en dicho cuaderno y en el resto del expediente prueba de la existencia y representación legal de dicha Iglesia.



Aunque se afirma que este cuaderno contiene facturas de servicio público de energía emitida por ELECTRICARIBE con cargo a la Iglesia Castillo de Oración, lo cierto es que contiene facturas emitidas con cargo al usuario Narciso Duran N., las cuales señalan la dirección de un inmueble, que corresponde al uso residencial, estrato 6 y no contiene dato alguno que permita inferir que el inmueble pertenezca a la Iglesia mencionada, que las facturas se emiten con cargo a la misma, o que la usuaria esté excluida por el artículo 5 de la Ley 286/96 y el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, del pago de contribución, por constituir hospital, clínica, puesto y centro de salud, o centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro".

- El Cuaderno de pruebas No. 4 figura reseñado como Iglesia Árbol para toda la Familia, y contiene efectivamente facturas de servicio público de energía emitida por ELECTRICARIBE con cargo a dicha iglesia, las cuales señalan la dirección de un inmueble, que corresponde al uso comercial sencilla Nivel I, y no contiene dato alguno que permita inferir que la usuaria esté excluida por el artículo 5 de la Ley 286/96 y el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, del pago de la contribución, por constituir hospital, clínica, puesto y centro de salud, o centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro.

No figura prueba en el proceso de la existencia y representación legal de dicha iglesia.

- El Cuaderno de pruebas No. 5 está reseñado como Iglesia Alianza Cristiana Los Alpes, pero contiene facturas de servicio público de energía emitida por ELECTRICARIBE con cargo al usuario José Ricardo Rodríguez Quintero, en las cuales se señala la dirección de un inmueble, que corresponde al uso comercial sencillo Nivel 1 y no contiene dato alguno que permita inferir que el inmueble pertenezca a la Iglesia mencionada, que las facturas se emiten con cargo a la misma, o que el usuario esté excluido por el artículo 5 de la Ley 286/96 y el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, del pago de contribución, por constituir hospital, clínica, puesto y centro de salud, o centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro".

No hay prueba de la existencia y representación legal de la Iglesia mencionada.

- El Cuaderno de pruebas No. 6 contiene dictamen pericial decretado por el Juez de primera instancia para obtener 1) lista de personas sin ánimo de lucro clientes de ELECTRICARIBE S.A., a quienes se viene cobrando la contribución de solidaridad señalada en la Ley 142/94; 2) lista de personas sin ánimo de lucro clientes de ELECTRICARIBE S.A., a quienes no se les cobre la contribución de solidaridad señalada en la Ley 142/94, y 3) personas sin ánimo de lucro a las que ELECTRICARIBE S.A., está cobrando la contribución de solidaridad señalada en la Ley 142/94 en el evento que la misma no fuera procedente, cuanto corresponde a cada una de ellas le sea reintegrado desde el 3 de julio de 1996 a la fecha, debidamente indexado.



El dictamen fue rendido por un perito contador que obra en el cuaderno No. 6 y en el mismo se limitó a relacionar las facturas presuntamente pagadas por cada una de las siguientes iglesias: Comunidad Cristiana Fe y amor, Iglesia Evangélica Misionera de Dios, Iglesia Cristiana Castillo de Oración y Milagros, Iglesia Árbol de Vida, e Iglesia Alianza Cristiana Los Alpes. Calculó el valor total pagado por concepto de contribución por cada una de las Iglesias relacionadas e indexó las sumas canceladas (cuaderno 6).

Luego de que se solicitara aclarar algunas dudas surgidas de la indexación, y los fundamentos y consideraciones fácticas y legales para darle tratamiento a las Iglesias como centros asistenciales, dio respuesta que obra a folios 186 a 200, explicando *"el procedimiento que siguió para la indexación y señaló que durante el curso de su investigación consideró que a las Iglesias se les puede dar el tratamiento de centros asistenciales debido a que la Ley 142 de 1994 en su artículo 89, la Ley 286/96 en su artículo 5º, el Decreto 3087/97 artículo 6, parágrafo 1º del Ministerio de Minas y Energía, en el cuadro control conceptos sector energía, del 7 de junio de 2000 el asesor del Ministerio de Minas y Energía realizó una explicación sobre la contribución de solidaridad y señaló que son contribuyentes eximidos de la misma los hospitales, las clínica, los puestos y centros de salud, los centros educativos sin ánimo de lucro, los centros asistenciales sin ánimo de lucro (de ayuda económica, cultural y moral a las clases necesitadas de la sociedad) y basado en otras normas y, en especial teniendo en cuenta que la Constitución en el artículo 19 establece la libertad de cultos y además que las iglesias de las distintas religiones son entidades sin ánimo de lucro cuya acción social se manifiesta en programas de rehabilitación y reinserción social de drogadictos, creación de asilos, orfanatos, etc., razón por las cuales "las considero centros asistenciales, siendo que esto no me corresponde definirlo a mí"*.

El dictamen anterior carece de todo rigor, y no lleva al juzgador a convicción alguna sobre los hechos objeto del dictamen, porque parte de supuestos, tales como que las asociaciones mencionadas tienen existencia legal, que las mismas son usuarias del servicio público de energía y que ELECTRICARIBE les ha cobrado el tributo bajo estudio, todo ello a partir de unas facturas que obran en los cuadernos examinados, de la cuales no se desprende esa información sino la descrita previamente al examinar los cuadernos 1 a 5 de pruebas.

Adicionalmente entra a definir asuntos que son propias del fondo de la litis y que no conciernen al perito definir, v.gr., en qué casos las asociaciones de carácter religiosa están exoneradas del pago del tributo bajo estudio, cuestión que reconoce además explícitamente.

Obran igualmente en el expediente un oficio del Ministerio del Interior y de Justicia suscrito el 17 de marzo de 2011 (f. 172) que informa sobre la inscripción en el registro público de entidades religiosas al señor Jaime Ospina Paternina como



representante legal de la Asociación de Ministros de Evangelio de Bolívar, lo cierto es que no se probó que esa Asociación hubiera sido objeto de cobro del tributo de que trata este proceso.

En suma, no se probó en el proceso la existencia o representación legal de iglesia alguna; no se probó tampoco que ELECTRICARIBE estuviera emitiendo facturas de cobro del servicio de energía eléctrica que tuviera como usuario a iglesia alguna, salvo las contenidas en el cuaderno de prueba No. 4, dirigidas a Iglesia Árbol para toda la Familia, pues las facturas contenidas en los demás cuadernos de prueba están dirigidas a particulares y no se demostró que los mismos sean representantes legales de alguna iglesia; tampoco que los inmuebles descritos en las facturas estén destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales, o seminarios de alguna denominación religiosa, que les permitiera invocar siquiera en su apoyo la exención de que trata la Ley 20/74.

De hecho, si bien algunas facturas tenían como usuaria a la Iglesia Árbol para toda la Familia, no se probó en el proceso que el inmueble descrito en las mismas estuvieran destinados a hospital, clínica, puesto o centro de salud, centro educativo y asistencial sin ánimo de lucro, que permitiera invocar el derecho de exclusión del pago de contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142/94, y tampoco que estuviera destinado al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y cúrales y los seminarios, que permitieran siquiera invocar motivos de exención previstos en el artículo XXIV de la Ley 20 de 1974.

En el expediente obra un oficio de 11 de noviembre de 2009, mediante el cual ELECTRICARIBE niega la solicitud de exención de la contribución bajo estudio a la "Iglesia de Bocagrande", aduciendo que conforme a la ley 142/94, artículo 89.7, y la Circular Externa MME 18078 de 2005 del Ministerio de Minas y Energía, solo se aplican a entidades prestadoras de servicios de salud con o sin ánimo de lucro, prestadoras del servicio de educación sin ánimo de lucro y entidades asistenciales sin ánimo de lucro; y que los centros religiosos están obligados al pago de la contribución por solidaridad.

No obstante, no se aportó al proceso las facturas que permitieran establecer las características del inmueble y su destinación sin lo cual no es posible determinar si procedía o no la exención solicitada.

No sobra agregar que la Ley 142 de 1994 y normas concordantes citadas previamente, establecieron que las empresas prestadoras del servicio sólo podrán aplicar la mencionada exención en el cobro de la contribución de solidaridad sobre los consumos de energía eléctrica de los usuarios mencionados en el numeral anterior, cuando dichos usuarios cumplan con lo siguiente: a) Solicitud expresa del interesado de aplicación de la mencionada exención. b)





Certificación que acredite como entidad prestadora de servicio de salud y/o entidad prestadora del servicio de educación sin ánimo de lucro y/o asistencial sin ánimo de lucro. c) Verificación ante el prestador del servicio que efectivamente dentro de cada frontera comercial y/o punto de consumo se prestan los servicios de salud y/o de educación sin ánimo de lucro y/o asistencial sin ánimo de lucro.

De donde se concluye que la exención nunca podrá otorgarse de hecho, y solo será efectiva cuando se cumpla la totalidad de los anteriores requisitos; y en el sub lite no se probó respecto de ninguna iglesia hubiera seguido el procedimiento descrito con relación a las facturas emitidas por ELECTRICARIBE en el Distrito de Cartagena, y que por ello tenía derecho a obtener la exención, razones suficientes para denegar las súplicas de la demanda.

Por cierto, tal como afirmó la Juez A quo, de acuerdo con una correcta interpretación de las normas legales y de la Circular 1808 del 6 de diciembre de 2005 del Ministerio de Minas y Energía, no todas las entidades sin ánimo de lucro se encuentran exentas del pago de contribución, únicamente aquellas que prestan servicios de salud, educativos y asistenciales; y de ninguna norma de nuestro ordenamiento se infiere que las iglesias presten efectivamente per sé dichos servicios, pues los mismos están sometidos a registros y autorizaciones de funcionamiento por parte de las autoridades competentes en la materia, entre ellos los Ministerios de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, y las propias entidades territoriales, tal como se infiere del régimen de seguridad social en salud; así como del Ministerio de Educación y entidades territoriales en lo que atañe al servicio educativo. Y sobre la autorización a alguna de las iglesias mencionadas para la prestación de los servicios enunciados no se aportó prueba alguna al proceso.

- El apelante cuestionó al Juzgado por haber fundado su decisión en el Decreto 1842 de 1991³ sin advertir que fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia 3703 de 1996; que además, no está vigente, porque la Ley 142/94, en su artículo 186, definió expresamente que reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, por lo cual, conforme al mandato del artículo 3º de la Ley 153 de 1987, aquél se considera insubsistente, y debe inaplicarse por decaimiento, conforme al C.P.A.C.A. También se fundó equivocadamente el A-quo en las Resoluciones CREG 108/97 y 96/04, las cuales señalan criterios generales sobre protección de derechos de los usuarios de los servicios públicos, que tienen rango inferior a la ley y los decretos que rigen este asunto.

³ Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.



Si bien la Juez A quo mencionó las normas descritas en la sentencia apelada, lo hizo para señalar que desde su expedición están regulados en nuestro ordenamiento los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, así como los procedimientos para su reclamación, pero dicha cita resulta irrelevante para la decisión tomada puesto que apenas constituye un obiter dicta, en ningún caso la ratio decidendi del fallo cuestionado.

- Cuestionó el apelante así mismo a la Juez A quo, por haberse apoyado en una sentencia del 22 de abril de 2010 del Consejo de Estado, que en su opinión genera dudas sobre lo que establece la ley y la Constitución Política acerca de las personas sin ánimo de lucro, por lo que ante la duda debe prevalecer el derecho de las personas sin ánimo de lucro, como las iglesias.

En realidad la Juez citó en su apoyo la sentencia proferida dentro del proceso de nulidad simple radicado con el número: 11001-03-24-000-2007-00050-01, por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 22 de abril de 2010, en la que se pretendía la nulidad de un concepto emitido por la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios, en el cual se afirmaba que la exención en el pago de la contribución por solidaridad prevista en el artículo 89 de la Ley 142/94 parece aplicarse únicamente a los hospitales, clínicas, puestos o centros de salud, o centros asistenciales, éstos últimos sólo si no tienen ánimo de lucro.

Lo anterior, para sostener el argumento de que los conceptos, como el demandado en ese proceso, no constituyen actos administrativos, por lo cual se declaró inepta demanda, y no obligan como sí ocurre con las circulares de servicios.

El argumento anterior ninguna confusión produce y su exposición sirvió para hacer una precisión conceptual sobre la naturaleza y efectos de distintos pronunciamientos de la administración, que en modo alguno afecta la validez de la sentencia.

- En el recurso de apelación se dijo igualmente que las iglesias estaban exentas del pago de la contribución por solidaridad bajo estudio, porque el artículo 23 literal A del Estatuto Tributario Nacional establece que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios: a) Las siguientes entidades sin ánimo de lucro: los sindicatos, instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunitarias de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal asociaciones de ex alumnos, religiosas y políticas, y los fondos de pensionados.





El argumento descrito no es de recibo, primero, porque la regulación de los elementos de un impuesto, como lo es el de renta y complementarios, no puede aplicarse a cualquier otro tributo, como el de solidaridad, que tiene elementos diferentes por virtud de la ley; y además, del hecho de que se afirme en el artículo transcrito que las organizaciones religiosas no tienen ánimo de lucro - asunto que la Juez A quo y este Tribunal no discuten -, no se infiere que estén exoneradas de pagar la contribución referida, porque como se dijo previamente el artículo 89 de la Ley 142/94 y normas concordantes solo exoneran a las entidades sin ánimo de lucro que además, presten servicios educativos, asistenciales y de salud.

Como el apelante no desvirtuó los fundamentos de la sentencia apelada, se confirmará.

- Costas en segunda instancia.

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, establece que *"el juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar"*.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 6 de agosto de 2019, dentro una acción popular radicada con el No. 15001-33-33-007-2017-00036-01, unificó el criterio acerca de la procedencia de la condena en costas en acciones populares, señalando las siguientes reglas de unificación:

- El artículo 38 de la Ley 472/98 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

- También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

- Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472



de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

- Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

- En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

- Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4º del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

- Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

En el presente caso la Sala se abstendrá de condenar en costas al actor popular porque no se observa que el mismo haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



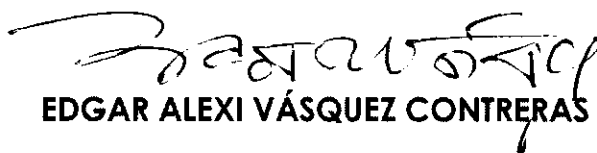
VII.- FALLA

Primero: Confirmar la sentencia apelada.

Segundo: Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS**


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente con permiso


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE