



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA
adm06bqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co

Barranquilla, once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Radicado No.	08001-3333-006-2019-00178-00
Medio de control :	Acción de Cumplimiento.
Demandante	PARROQUIA DIVINO NIÑO JESÚS
Demandado	Sociedad de Acueducto alcantarillado y Aseo de Barranquilla, Triple A S.A. y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Jueza	LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ

I.- Pronunciamiento.

Procede esta Autoridad Jurisdiccional a proferir fallo de primera instancia dentro del medio de control de acción de cumplimiento, instaurado por la PARROQUIA DIVINO NIÑO JESÚS, quien actúa mediante apoderado especial, contra la Sociedad de Acueducto alcantarillado y Aseo de Barranquilla, Triple A S.A. y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

II. Antecedentes.

II.1. Demanda.

II.1.1 Normas denunciadas como incumplidas.

La parte actora considera que las autoridades demandadas han sido renuentes a dar cumplimiento integral a las siguientes normas con fuerza material de ley:

"Ley 20 de 1974 artículos IV y XXIV:

Artículo IV. El Estado reconoce verdadera y propia personería jurídica a la Iglesia Católica. Igualmente a las Diócesis, Comunidades religiosas y demás entidades eclesiásticas a las que la ley canónica otorga personería jurídica, representadas por su legítima autoridad.

Gozarán de igual reconocimiento las entidades eclesiásticas que hayan recibido personería jurídica por un acto de la legítima autoridad, de conformidad con las leyes canónicas. Para que sea efectivo el reconocimiento civil de estas últimas basta que acrediten con certificación su existencia económica

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".

Canon 114 del Código de Derecho Canónico:

114 § 1. Se constituyen personas jurídicas, o por la misma prescripción del derecho o por especial concesión de la autoridad competente dada mediante decreto, los conjuntos de personas (corporaciones) o de cosas (fundaciones) ordenados a un fin congruente con la misión de la Iglesia que trasciende el fin de los individuos.

§ 2. Los fines a que hace referencia el **§ 1** se entiende que son aquellos que corresponden a obras de piedad, apostolado o caridad, tanto espiritual como temporal.

§ 3. La autoridad competente de la Iglesia no confiera personalidad jurídica sino a aquellas corporaciones o fundaciones que persigan un fin verdaderamente útil y que, ponderadas todas las circunstancias, dispongan de medios que se prevé que pueden ser suficientes para alcanzar el fin que se proponen.

Artículos 35, 36 y 39 Numeral 1º de la Ley 14 de 1983:

Artículo 35.- Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios.

Artículo 36.- Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánica, automovilarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepios y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.”

(...)Artículo 39.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes:

1. Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrados en el futuro, y las contraídas por la Nación, los Departamentos o los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

Artículo 101 de la Ley 142 1994 (Sobre las reglas de estratificación socioeconómica para las tarifas de servicios públicos domiciliarios –numerales 101.1 al 101.13).

Ley 732 de 2002, artículo 6° Parágrafo 1°

Artículo 6°. *Reclamaciones individuales.* Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.

Parágrafo 1°. *Reglamentado por el Decreto Nacional 07 de 2010.* Los Comités Permanentes de Estratificación funcionarán en cada municipio y distrito de acuerdo con el modelo de reglamento interno que les suministre el Departamento Nacional de Planeación el cual deberá contemplar que los Comités harán veeduría del trabajo de la Alcaldía y que contarán con el apoyo técnico y logístico de la Alcaldía, quien ejercerá la secretaría técnica de los Comités. Dicho reglamento también definirá el número de representantes de la comunidad que harán parte de los Comités y establecerá que las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales harán parte de los Comités. Estas prestarán su concurso económico para que las estratificaciones se realicen y permanezcan actualizadas, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999..

Ley 505 de 1999, *Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.*

II.2. Hechos relevantes.

Expresa la parte actora que sus reclamaciones ante las accionadas versan sobre inconformidades que atañen a la reclasificación y estratificación que ilegalmente llevó a cabo la empresa de servicios públicos Triple AAA S.A. ESP, en tanto que dicha entidad viene facturando a la parroquia clasificándola como un servicio público domiciliario **multiusuario actividad comercial**, lo cual soslaya deliberadamente que se trata de un predio usado como templo, en el cual funciona la Parroquia Católica *El Divino Niño Jesús*, la cual no ejerce ni cumple ninguna función comercial y donde no existe multiplicidad de usuarios conectados a los servicios que presta Triple A S.A. E.S.P..

Advierte que la sede de la Parroquia se encuentra ubicada en la Calle 42 No. 42-30 del barrio Urbanización El Parque, en el municipio de Soledad, Atlántico, en una zona residencial cuya estratificación socioeconómica es dos (2) o estrato bajo, y no se trata de un inmueble destinado para actividades industriales, comerciales o financieras, pues asegura que es un predio donde funcionan simplemente las instalaciones de un templo de la Iglesia Católica, la cual se dedica a actividades propias de toda iglesia, cuales son la celebración de actividades puramente religiosas, razón por la cual no debe ser clasificada como *industrial / comercial o multiusuario*, en la póliza No. 243147, cuando la clasificación debería ser usuario singular con actividades de labor asistencial y de beneficencia, que como parroquia le corresponde.

Explica que la Triple A desconoce deliberadamente que el predio donde se ubica la parroquia, el cual consta de la casa cural, el despacho parroquial, una sala de adoración al Santísimo, y un salón comunal, conforman una misma unidad residencial denominada *residencia parroquial* y no consta de dos (2) unidades socioeconómicas como si lo pretende la empresa de servicios públicos accionada y así lo factura, pese a las inconformidades de la reclamante.

Advierte que la Triple A tenía conocimiento de una defraudación de fluidos, donde la víctima ha sido la misma parroquia, por acciones ilegales de los propietarios de un negocio de auto – lavado; sin embargo, que en vez de investigar para determinar las causas del fraude en las instalaciones y equipos de medición de la edificación, la empresa prestadora de los servicios públicos se limitó simplemente reclasificar o cambiar la estratificación y clase de servicio a la PARROQUIA EL DIVINO NIÑO JESUS, con la mencionada clasificación del servicio “*multiusuario*”, y tipo de servicio “*comercial*”, luego de haber llevado a cabo varias visitas al predio y conocer de la mencionada defraudación de fluidos, hecho éste que considera una afrenta a la buena fe, por haber obrado dicha empresa con dolo y mala intención, en menoscabo de los intereses de la parroquia y sin haber tomado los correctivos de ley, como lo son, suprimir las acometidas fraudulentas mediante desconexión y retiro de las mismas y la denuncia del hecho punible ante las autoridades competentes, en aplicación del artículo 256 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y la Ley 890/2004 Art. 14.

Comenta que el ilícito del cual fue víctima la parroquia, fue llevado a cabo por un tercero mediante mecanismos clandestinos, beneficiando al Centro de *Diagnóstico Automotor Las Torres* – identificado con la Póliza AAA 1009413, ante la empresa prestadora, en menoscabo de la parroquia.

Alega que ante la comisión del fraude por parte del Centro de *Diagnóstico Automotor Las Torres*, la empresa TRIPLE A ESP, observó una conducta abiertamente omisa y negligente por permitir las conexiones fraudulentas por parte de otros usuarios, lo cual derivó en perjuicios a la Parroquia en claro desmedro de lo señalado en los artículos 29, 140 y 142 de la Ley 142 de 1994, hechos éstos que han sido puestos en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Explica que la Iglesia se encuentra exenta del pago de ciertos impuestos, en virtud a lo señalado por el art. 23 del Estatuto Tributario Nacional, el artículo 24 de la Ley 20 de 1974; el art. 39 Ley 14 de 1983; Que para ello, conviene recordar, cual es la actividad que la ley tiene prevista a los establecimientos que se rigen por derecho canónico: cuales son, *obras de culto, de educación o beneficencia (artículo 24 de la ley 20 de 1974), que los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios son bienes de utilidad común sin ánimo de lucro*, que pertenecen a la Iglesia Católica y que ello se dispuso con base en convenios y tratados internacionales como es el Concordato suscrito entre el Estado colombiano y la Santa Sede, como lo establece el artículo 39.1 de la Ley 14 de 1983.

Advierte que acude al presente medio de control, al considerar que se evidencia, que sin ningún control estatal por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, los trabajadores y funcionarios de la TRIPLE A, han incumplido las normas mencionadas.

Asevera que la TRIPLE A, para establecer los parámetros tarifarios de los servicios que presta, debió tener en cuenta el carácter de entidad de beneficencia y sin ánimo de lucro que detentan las parroquias y otros predios pertenecientes a la Iglesia Católica Romana, de las cuales está proscrito el cobro de impuestos, de acuerdo con la Ley 26 de 1904.

II.3. Petición.

Solicita la demandante que se ordene a las encausadas dar cumplimiento a los artículos 4 y 24 de la Ley 20 de 1974, el Canon 114 del Código de Derecho Canónico, los artículos 32 al 36 de la Ley 14 de 1983, el artículo 101 de la Ley 142 de 1994 la Ley 732 de 2002, el Decreto 0007 de 2010 la Ley 505 de 1999 y el parágrafo 1º del artículo 6º de la Ley 732 de 2002. De la Ley 142 de 1994.

II.4. Contestación. De la Triple A. S.A. E.S.P.

Dentro del término de traslado, la demandada Triple A se pronunció mediante memorial de fecha 15 de agosto de 2019¹.

Expresa que es cierto que la demandante agotó el requisito de procedibilidad de constitución de renuencia que establece el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, y hace un breve recuento de las actuaciones de la usuaria del servicio en sede administrativa, originadas en una reclamación del apoderado de la parroquia de fecha 13 de mayo de 2019, donde expuso las inconformidades con las tarifas cobradas por la empresa a la usuaria del servicio público.

Afirma que la acción incoada resulta improcedente, en razón al carácter subsidiario que detenta, comoquiera que la parte actora cuenta en su favor con otros mecanismos para hacer efectivos los derechos que reclama, diferentes de la acción de cumplimiento, los cuales deben seguirse por los causes procesales creados para tal efecto, toda vez que la actora bien pudo hacer el debido agotamiento del procedimiento en sede administrativa que detalla la Ley 142 de 1994, y darle curso a la interposición del recurso de queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ante el hecho que la Triple A hubiera rechazado el recurso de reposición, en subsidio de apelación, interpuesto por la Parroquia, con ocasión de una reclamación previa por la facturación. Como soporte de sus alegaciones, la accionada cita varios pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el carácter subsidiario del medio de control aquí interpuesto.

Advierte que no existe el alegado incumplimiento de las normas que señala la parte actora; que para el asunto en estudio no es la Triple A la entidad que asume el papel de ente encargado de llevar a cabo la función de estratificación socioeconómica, pues tal prerrogativa corresponde a los alcaldes como autoridad municipal y es de carácter indelegable, de acuerdo a la señalado en el artículo 101.1 de la Ley 142 de 1994, mientras que corresponde a las empresas prestatarias de los servicios públicos domiciliarios atender al ordenamiento jurídico y en consecuencia, aplicar la estratificación que señala el área de Planeación del municipio, como ocurrió para el caso.

Alega que, en tratándose de la clasificación de los inmuebles de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, para efectos de establecer los montos tarifarios a pagar por los mismos, ésta obedece a criterios señalados en las visitas de los funcionarios de las empresas prestadoras de servicios públicos a los predios de los usuarios, para determinar el uso que se le da a cada inmueble, lo cual se hace con observancia de lo dispuesto por las comisiones reguladoras. Dicha clasificación se lleva a cabo de manera individual para cada predio y el cobro de los servicios prestados debe su origen a la mencionada clasificación, establecida entre otras normas, en el Decreto Reglamentario 1077 de 2015, en su artículo 2.3.1.1.1 numeral 35, norma ésta que señala que los predios que se clasifican como *multiusuarios*, que son las edificaciones de apartamentos, oficinas o locales con medición

¹ Fls.88-223 del expediente.

general, constituida por dos o más unidades residenciales independientes. Agrega que, en la misma norma en cita, el artículo 2.3.1.1.1. numerales 40 al 44, el servicio público *comercial* es aquel que se presta a predios destinados a actividades comerciales, de acuerdo a lo señalado en el Código de Comercio, por ello, cuando se trata de establecer las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a las iglesias, se les debe dar el tratamiento de usuarios no residenciales, en razón a que, como es el caso de la accionante, las dimensiones del inmueble son de más de 300 metros cuadrados y el tipo de actividad a la que se destina su uso, que es clasificada como *comercial*, o *no residencial*, razón por la cual, no se le puede prodigar a ese inmueble un tratamiento tarifario como si de una unidad residencial familiar se tratase.

Con respecto a las reclamaciones del demandante sobre el tipo de actividades sin ánimo de lucro que lleva a cabo la Parroquia Divino Niño Jesús y que por ende deberá estar exenta del pago de impuestos, la Triple A. S.A. señala que ello es cierto, pero solo de unas entidades claramente demarcadas por la ley, según lo establecido por el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, el cual expresa que cuando se comiencen a aplicar las fórmulas tarifarias, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no deberán pagar por el valor de sus consumos la contribución o factor a que se refiere en numeral 89.1 del citado artículo, mientras que los usuarios de estratificación socioeconómica de los estratos 5 y 6, además de los usuarios catalogados como de consumo industrial y comercial, son sujetos pasivos de la contribución, siendo entonces función de las empresas prestadoras el recaudo de tales aportes.

Advierte la Triple A que el artículo 150 numeral 12 de la Constitución Nacional, señala que corresponde al Legislativo, mediante una ley de la República, establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que fije la ley; y en el artículo 338 *Ibidem* que fija los elementos esenciales de los tributos, dentro de los cuales se encuentran los sujetos pasivos y las exenciones de éste, corresponde fijarlos, en su orden, al Legislativo mediante leyes de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales, según sea el contexto, nacional, departamental, distrital o municipal, respectivamente.

Puntualiza señalando que no es cierto que la Triple A estuviere incumpliendo los preceptos contemplados en la Ley 14 de 1983, artículos 32 al 36 ni la Ley 20 de 1974, normas que – según la encausada – no tienen que ver con lo que se debate en el presente medio de control.

Solicita en consecuencia, que se declare la improcedencia del medio de control interpuesto.

II.4.2 Ausencia de respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Surtido el traslado, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, guardó silencio.

II.5. ACTUACIÓN PROCESAL

El expediente fue entregado a este Despacho el 25 de julio de 2019 y la solicitud fue inadmitida a través de auto de esa misma fecha, al observar este Despacho que la parte actora no había dado cumplimiento al requisito de constitución en renuencia que señala el artículo 8º de la Ley 393 de 1997².

² Véase auto de inadmisión, presente a folio 44 del expediente.

El peticionario, cumplió con la carga impuesta por el Juzgado, en memorial del 30 de julio de 2019³. Luego de ello, el Juzgado consideró cumplidos los requisitos de admisión y procedió a dar curso a la misma, mediante proveído del 6 de agosto de 2019⁴, decisión en la cual, el Juzgado dispuso notificar a los entes demandados, para que rindieran informe acerca de los hechos y omisiones narrados por el accionante en el libelo de su petición, aportaran las pruebas que pretendan hacer valer, en los términos del artículo 17 de la Ley 393 de 1997⁵.

III. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO.

III.1. Problema jurídico

El problema jurídico a dilucidar en el caso concreto, se delimita a determinar si resulta procedente el ejercicio del medio de control acción de cumplimiento de normas con fuerza material de ley y actos administrativos para ordenar a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla – Triple A S.A. ESP y a la Superintendencia de Servicios Públicos la exoneración del pago de las contribuciones establecidas en las normas que regulan la prestación de servicios públicos domiciliarios, en virtud a que la Ley 20 de 1974, que establece en su artículo XXIV que ciertas edificaciones y obras de culto de la Iglesia Católica deberán estar exentas del pago de tributos, entre ellos las contribuciones de los servicios públicos señaladas en la Ley 142 de 1994 y otras normas que regulan dicha actividad.

III.2 Premisas normativas – jurisprudencia aplicable al caso concreto.

➤ Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento aparece consagrada en el Art. 87 de la Carta, con este texto:

*“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia **ordenará** a la autoridad renuente **el cumplimiento del deber omitido**.”*

(Resalta el Despacho)

La Ley 393 de 1997 fue expedida por el Congreso para reglamentar el artículo 87 de nuestra Constitución Política, consagratorio de la denominada Acción de Cumplimiento. En el artículo 1o. de dicha ley se define que el objeto del referido instrumento constitucional es “... *hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos*”.

En otras palabras, la Constitución lo que hizo fue dotar al administrado de un medio eficaz a efectos de lograr que la Autoridad renuente cumpla con un deber de carácter legal o reglamentario; pero para que ello sea posible tórnese requisito indispensable el que la disposición sea ejecutable, **en el sentido de que la obligación que allí se imponga sea clara, expresa y actualmente exigible**. No procede la acción para hacer cumplir normas constitucionales o sentencias de cualquier jurisdicción.

³ Véanse folios 48 al 72 del plenario.

⁴ Véase folio 75 del expediente.

⁵ Véanse documentos de notificación a folios 46 y 47 del expediente.

Del artículo 87 de la Norma Superior y la Ley 393 de 1997 que la regula, se infieren el siguiente requisito para que la acción de cumplimiento prospere⁶:

- a) *Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;*
- b) *Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;*
- c) *Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.*

➤ **Cuestión preliminar - del requisito de constitución en renuencia.**

El artículo 146 del CPACA señala que:

“Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”

Por su parte, el artículo 161 de la misma norma expresa:

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:(...)

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997”.

Por su parte la Ley 393 de 1997 establece en su artículo 8°:

“Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ 21 de abril de 2016 Radicación número: 85001-23-33-000-2016-00009-01

administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”.

En igual sentido, el artículo 10 de la Ley 393 de 1997 señala los requisitos formales que debe tener toda acción de cumplimiento para que sea procedente su estudio por parte del operador judicial, dentro de ellos se destaca, en el numeral 5º, el de la prueba de constitución de renuencia del ente accionado:

“5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8 de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.”

Pues bien, para el asunto en estudio en el libelo de demanda y de su subsanación, la parte solicitante manifestó haber requerido a las encausadas, para que dieran aplicación a las normas legales que estima incumplidas.

Como prueba de haber cumplido con el requisito de constitución de renuencia, la parte invocante aportó en el memorial del 30 de julio de 2019, legible a folios 48-72, con las respuestas a las peticiones dirigidas a Triple A S.A. radicado No. 357645 del 30 de julio de 2019 y al Director de la Dirección Territorial Norte de la Superintendencia de Servicios Públicos, radicado No. 20198201244781 de fecha 23/05/2019 que obran a folios 49-54 y 55-72 del plenario, respectivamente.

Así las cosas, el Despacho considera que el requisito de constitución de renuencia, que señalan las normas citadas *ut supra* se encuentra cumplido.

Una vez evaluado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del presente medio de control, procede el Despacho a continuar con el estudio del caso.

Acción de Cumplimiento – requisitos para que sea procedente su estudio por parte del Juez Constitucional:

Señala el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 que la acción de cumplimiento no procede cuando los derechos cuya protección se deprecia son susceptibles de ser defendibles mediante la acción de tutela y cuando se trata de lograr el cumplimiento de una norma o acto administrativo, y el actor cuente con otros medios para el ejercicio de sus derechos, a no ser que se encuentre ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

Ahora, bien la expresión “norma” fue objeto de análisis de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, en la sentencia C – 193 de 1998⁷, la cual declaró la constitucionalidad de este artículo, con la clara excepción de la palabra “norma”.

⁷ Magistrados Ponentes: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL y Dr. HERNANDO HERRERA VERGAR

Así entonces, se colige que cuando se trate de actos administrativos demandados, la acción de cumplimiento deviene en improcedente si el actor cuenta a su favor para hacer efectivo el cumplimiento de la decisión.

➤ **Ley 142 de 1994 – Estatuto de Servicios Públicos Domiciliarios – Sobre la contribución de los usuarios en aplicación del principio de solidaridad.**

Señala la Ley 142 de 1994, Estatuto de Servicios Públicos Domiciliarios, que en desarrollo de lo señalado en los artículos 334, 336 y 365 al 370 de la Constitución Política, que las autoridades estatales podrán intervenir conformes a las reglas de competencia que establece dicha norma, entre ellas el régimen tarifario, acorde con los principios de equidad y solidaridad. (Numeral 2.9 del artículo 2º de la ley mencionada).

Para tales efectos, el Legislativo facultó a los entes territoriales y a las empresas de servicios públicos domiciliarios para que puedan establecer la estratificación socioeconómica del inmueble en el que se presta el servicio público.

Servicios públicos domiciliarios – régimen constitucional y legal - normas que establecen contribuciones – Jurisprudencia del Consejo de estado:

La Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, señaló en proveído del 19 de abril de 2007⁸:

1. Régimen constitucional y legal de los subsidios y las contribuciones en los servicios públicos domiciliarios.

1.1. Los servicios públicos domiciliarios en el Estado Social de Derecho.

Existe una íntima relación entre la cláusula Estado Social de Derecho y los servicios públicos, especialmente los domiciliarios, puesto que, a través de estos, se busca proporcionar bienestar a las personas, entendido como el mejoramiento de la calidad de vida, a toda la población, en un plano de igualdad y dignidad material. La doctrina nacional sobre el particular ha señalado que el Estado Social de Derecho se refleja en los servicios públicos así:

“Múltiples disposiciones constitucionales ratifican la vigencia de la teoría del servicio público en Colombia, pero es en especial el artículo 365 de la Constitución que lo ratifica de la mejor forma, al establecer que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado, el cual debe garantizar su prestación en condiciones de eficiencia a la totalidad de los habitantes del territorio; no podría ser de otra manera, pues dentro de los principios generales que orientan nuestra Carta Política se encuentra el reconocimiento de que Colombia es un estado social de derecho en el que debe intervenir la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”⁹.

De este parecer también ha sido la Corte Constitucional, quien ha sostenido que:

⁸ Radicación: 15001-23-31-000-2004-00788-01, en el contexto de una acción popular. Expediente AP 00788

⁹ 1 Atehortúa Rios, Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios. Ed Dike. Medellín. 2003. Págs. 27 y 28.

"Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (C.P. art. 2º). El sentido y razón de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros. [...] Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público, sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (C.P. arts, 1º. Y 2º). A través de la noción de servicio público, el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (C.P. art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (C.P.art. 13) de toda la población"¹⁰.

Además, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, e incluso, el Constituyente de 1991 construyó un sistema jurídico nuevo para su prestación, y dio especial importancia a un esquema tarifario, fundado en el principio de la solidaridad -artículo 368 CP.-.

Por otra parte, en el mismo proveído en cita la Máxima Corporación acotó:

"1.2. Las "contribuciones" en los SPD.

Las "contribuciones", que se destinan a los usuarios de menores ingresos –y que se encuentran reguladas en la Ley 142 de 1994, entre otras normas que adelante se mencionarán-, consiste en el dinero que pagan algunos usuarios de los SPD, con la finalidad de ayudar al pago de la prestación de los servicios de otras personas, quienes por su condición económica carecen de solvencia para asumir, por sí mismos, el costo de aquellos."

El fundamente normativo de las contribuciones se encuentra en el art. 89 de la Ley 142, el cual prescribe que:

"Art. 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. "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 estos, el factor o factores se determinará en la forma

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 24 de septiembre de 1992. Actor: Moisés Tarud Hazbun y otro. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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”.

En esta norma se llama “factor” a lo que comúnmente se le conoce como “contribución”. Incluso, la Ley 223 de 1996 denomina a este concepto “sobretasa o contribución especial”; no obstante los tres vocablos son sinónimos en la utilización de las normas señaladas. De otro lado, el artículo 89 identifica claramente los sujetos pasivos de la contribución, señalando como tales a los usuarios de los estratos 5 y 6, y a los usuarios del sector comercial e industrial. Además, fijó un tope para el valor de la contribución en el 20% del costo del servicio”.

Ahora bien, en materia de clasificación de inmuebles de acuerdo a sus usos para establecer el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos domiciliarios, el estatuto de servicios públicos domiciliarios contenido en la Ley 142 de 1994 en sus artículos 86 y siguientes, los cuales se rigen por los principios de *eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia* (artículo 87).

Por los principios de solidaridad y redistribución el artículo 87.3 de la norma en cita, señala que los suscriptores de estratos altos ayuden a los de los estratos bajos a sufragar el costo de los servicios públicos domiciliarios. Dicha norma guarda concordancia con lo señalado en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 que fija el porcentaje de los montos tarifarios a pagar en virtud a la solidaridad y redistribución.

El artículo 89.7 *Ibíd*em establece que los *hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro*, están exentos del pago de la contribución para los estratos socioeconómicos menos favorecidos.

Por su parte, la Ley 20 de 1974, norma que reglamenta el Concordato suscrito entre el Estado Colombiano y la Santa Sede, establece en su 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”.

Entidades exentas del cobro de la contribución de los servicios públicos domiciliarios – la ley no incluye a las iglesias, capillas o centros religiosos. – Concepto de la Superintendencia de Servicios Públicos

Si bien, no constituyen precedentes jurisprudenciales o normativos con fuerza vinculante, los conceptos que emiten entidades sobre derechos de petición de formulación de consultas, como lo es para el caso la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, constituyen una guía para poder resolver casos como el problema jurídico que se plantea dentro del presente medio de control.

Por lo anterior, conviene traer a colación el Concepto 413 de 2016, mediante el cual, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el cual un ciudadano eleva una consulta ante el ente de vigilancia y control, en el que expresa:

"(...) ¿Se encuentran excluidos de pleno derecho del pago de la contribución de solidaridad por el servicio de energía y gas y acueducto, alcantarillado y aseo, a que hace referencia la Ley 142 de 1994?

De estarlo, ¿cuál es el fundamento jurídico para dicha exención?

Para resolver la solicitud, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señaló tres precedentes o pronunciamientos de distintas entidades, judiciales y administrativas:

Para efectos de lo anterior, anota tres observaciones: La primera, relacionada con que la prevalencia de la Ley 142 de 1994 debe ceder ante la salvaguarda de un derecho fundamental, como lo es la libertad de culto. La segunda, referente a que la Corte Constitucional a través de las sentencias C-027 de 1993, T-621 de 2014 y T-073 de 2016 "mantuvo enhiesto los derechos fundamentales de culto e igualdad para la Iglesia Católica y otros cultos religiosos diferentes a la Iglesia Católica, en materia del tributo nacional denominado sobretasa al medio ambiente" y la tercera, que la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia, emitió en el año 2005, concepto sobre el particular señalando que "las diócesis y parroquias no se clasifican ni como usuarios residenciales, ni como usuarios comerciales e industriales, por lo cual no son sujetos del factor de contribución, de conformidad con lo señalado por el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 286 de 1996, como tampoco son beneficiarios de los subsidios al consumo de subsistencia, aplicable solo a los usuarios residenciales de estratos 1, 2, y 3".

Agrega que el artículo XXIV de la Ley 20 de 1974 fue sometido a examen de exequibilidad por parte del H. Corte Constitucional, la cual se pronunció en la sentencia C- 027 del 5 de febrero de 1993, con ponencia del magistrado Simón Rodríguez R., quien precisó:

"De conformidad con el inciso primero del artículo 363 de la Constitución Nacional, el cual dispone que "el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad", se puede sostener que el régimen tributario aplicado a las personas en Colombia, no tiene que ser necesariamente idéntico. Además de tener en cuenta el criterio que tiene que ver con la potencia de acción constante y de creciente identidad y desarrollo, es decir, la eficiencia y la progresividad, difiere según juicios de equidad, como acaece en el caso de la iglesia católica, la cual en unión con el Estado y para justificar la exención tributaria a los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios, argumenta que esas propiedades han sido construidas y se conservan con aportes de los fieles, los mismos que tributan al Estado, por consiguiente, si hubiera impuestos por esos inmuebles los fieles tributarían más de una vez, una por su patrimonio y otra para cubrir el impuesto para sus templos y demás bienes referidos, lo que es contrario a la equidad".

Se debe anotar que 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..."

Ha de estimarse 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, mas 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. Es pues constitucional el artículo XXIV”.

Ahora bien, en cuanto al régimen tarifario para usuarios de servicios públicos domiciliarios establecido por la Ley 142 de 1994, la SSPD precisó en el mencionado concepto que en aplicación de los artículos 89.7 y 89 en lo que atañe a subsidios y contribuciones, por lo tanto se autoriza a los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios el cobro de las contribuciones destinadas al subsidio de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, a los inmuebles pertenecientes a la estratificación socioeconómica 5 y 6, además de los predios clasificados como servicio industrial y comercial 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”

Precisa más adelante la SSPD en su concepto, que en estas excepciones no se incluyeron a los predios que detalla el artículo VVIV de la Ley 20 de 1974, cuales son: los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios y de contera, a sus equivalentes de propiedad de otras confesiones religiosas diferentes a la católica; salvo que dentro del concepto “asistenciales sin ánimo de lucro”, pudieran adicionarse estas figuras”.

Así entonces, para clasificar los predios descritos en la Ley 20 de 1974, la Superservicios hizo uso del Código Internacional Industrial Uniforme; CIIU, el cual no incluye la actividad de las iglesias en la mencionada clasificación; sin embargo, que en la Resolución CREG 108 de 1997, establece en su artículo 108 que el servicio público de energía se clasifica como servicio residencial y servicio no residencial, donde el primero es aquel que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales” mientras que el servicio no residencial, es aquel que prestan las empresas de servicios públicos el servicio para otros fines diferentes del residencial, y agrega en el párrafo 3 del mismo artículo que los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la versión vigente de la “clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas”, CIIU, de las Naciones Unidas.

Agrega dicho concepto que las diócesis o parroquias se ubicarían como Categoría “O”, la cual engloba otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales, en la cual se incluyen actividades de organizaciones religiosas y de personas que atienden directamente a los feligreses en iglesias, mezquitas, templos, sinagogas y otros lugares. Se incluyen también las actividades de monasterios, conventos y organizaciones similares, así como las actividades de retiro religioso.

Corolario de lo anterior, puntualiza el Concepto SSPD 413 de 2016:

Así las cosas, en criterio del Ministerio de Minas y Energía, los centros religiosos no se encuentran exentos del pago de la contribución por solidaridad; luego para esta Oficina Asesora Jurídica es evidente que en la actualidad tanto 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 curales y los seminarios de gravámenes en general”, como la Circular Externa MME 18078 de 2005 que

expresamente dispone que, entre otros, los centros religiosos “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” se encuentran produciendo efectos jurídicos y hasta tanto no sean anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se presumen legales y conllevan su cumplimiento.

Ahora, aun cuando el Consejo de Estado ha indicado que a la luz del artículo 338 de la Constitución Política “no es viable jurídicamente que el Ministerio de Minas y Energía o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante circulares o conceptos de obligatorio cumplimiento y de carácter general, apliquen extensivamente la disposición legal que contempla por vía de excepción a los usuarios excluidos del pago de la contribución a favor de determinadas personas. Es sabido que uno de los efectos del principio de soberanía impositiva, es que solamente el legislador tiene la facultad de señalar los sujetos que se encuentran exceptuados del pago de un impuesto”, consideración que fue recogida por esta Oficina Jurídica en el reciente Concepto Unificador No. 33 de 2016, relacionado con la “contribución de solidaridad”, consideramos que en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de esta entidad y como quiera que el cumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios no sólo compromete la ley y la regulación sino todos aquéllos actos administrativos relacionados con los mismos, es preciso que ante la claridad del estudio de constitucionalidad del artículo XXIV de la Ley 20 de 1974 efectuado por la Corte Constitucional y teniendo en cuenta que el análisis de la norma a aplicar representa precedente jurisprudencial para todas las autoridades administrativas, la superintendencia como organismo técnico del sector, ponga de presente tal situación al Ministerio de Minas y Energía para lo de su competencia.”

Por su parte, en otro concepto de la Comisión Reguladora de Energía y Gas CREG, del 2001, concluyó que a las casas parroquiales, seminarios, capillas y lugares de culto se le debe dar tratamiento de usuario no residencial así:

El segundo concepto que solicita, es ¿Cómo se consideran las iglesias católicas (catedrales) es decir, con qué estrato se les debe facturar?

Nos permitimos aclarar que la Comisión de Regulación de Energía y Gas no tiene competencia para pronunciarse sobre casos en particular y que por tanto le informaremos el tratamiento general en cuanto a clasificación de usuarios y cuáles son los sujetos pasivos de la contribución de solidaridad. Dicha función recae en las empresas como lo explicaremos a continuación.

a. Naturaleza de las contribuciones establecidas en los Artículos 89 de la Ley 142 de 1994 y 5 de la Ley 286 de 1996

La jurisprudencia actual considera que las contribuciones reúnen los mismos atributos que los impuestos:

Se afirma que este sobrecosto en los servicios públicos domiciliarios, es un impuesto, por las siguientes razones:

- Su imposición es el resultado de un acuerdo entre los administrados y el Estado. El legislador, en uso de su facultad impositiva (artículo 150, numeral 12), y en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9 y 338 de la Constitución), decidió gravar a un sector de la población que por sus características socio económicas podría soportar esta carga.
- Su pago es obligatorio, y quien lo realiza no recibe retribución alguna. Razón por la que no se puede afirmar que este pago es una tasa o sobretasa, pues su pago no es retribución del servicio prestado, no existe beneficio alguno para

quien lo sufraga, y el usuario no tiene opción de no-pago.

- Los elementos de este gravamen, se pueden identificar así:

- Los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, se constituyen en los sujetos pasivos.
- Las empresas que prestan el servicio público son los agentes recaudadores.
- El hecho gravable lo determina el ser usuario de los servicios públicos que prestan las empresas correspondientes.
- La base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario.
- El monto del impuesto, si bien no está determinado directamente por la ley, si es determinable, pues se establece que no puede ser mayor al 20% del valor del servicio prestado. Para el efecto, se delega en las comisiones de regulación correspondientes, la fijación dentro de este límite, del porcentaje que se debe cobrar. Corte Constitucional, sentencia C-086 de 1998.

b. Determinación de los sujetos pasivos de los impuestos

De conformidad con el Artículo 338 de la CP, la atribución de fijar los sujetos activos y pasivos de las contribuciones fiscales y parafiscales, es de la ley, las ordenanzas y los acuerdos. **Artículo 338.** [...] La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Sujetos pasivos de las Contribuciones en la Ley 286 de 1996:

La Ley 286 de 1996 en su Artículo 5o., establece, taxativamente, los sujetos pasivos de la contribución de solidaridad en el servicio de energía eléctrica, a saber:

- Los usuarios pertenecientes al sector residencial de los estratos 5 y 6, y
- Los usuarios pertenecientes al sector comercial e industrial regulados y no regulados.

De esta norma es importante destacar que, en cuanto a la determinación de los usuarios pertenecientes al sector comercial e industrial regulados o no regulados, no distingue si estos usuarios pertenecen o no al sector oficial y, como consecuencia, no existe razón para restringir su alcance a los usuarios particulares u oficiales. (...)

c. Excepción del pago de la contribución de solidaridad

De acuerdo con lo establecido en la Ley 286 de 1996, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 quedan exentas del pago de contribución.

El artículo 89.7 de la Ley de Servicios Públicos señala lo siguiente:

"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 a costo del servicio."

d. Normas generales de clasificación de usuarios

Después de analizar la naturaleza de la contribución de solidaridad, haremos un recuento de la normatividad en cuanto a la clasificación de usuarios.

La Resolución CREG-108 de 1997, artículo 18, prevé que el servicio público domiciliario de energía eléctrica será prestado bajo la modalidad de residencial y no residencial. El residencial es aquel que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales. El servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

Según lo establecido en el párrafo 3° de la norma citada, "los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la 'Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas' (CIIU) de las Naciones Unidas. Se exceptúa a los suscriptores o usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos, y las zonas francas, que se clasificarán en forma separada".

Corresponde a las Empresas que prestan el respectivo servicio clasificar a los usuarios, aplicando las normas anteriormente citadas, de las cuales se concluyen las siguientes reglas:

- El servicio de energía eléctrica se presta bajo dos modalidades: Residencial y No-Residencial.

- El servicio residencial es el que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales.

El servicio no residencial es el que se presta para otros fines distintos de los residenciales y debe clasificarse de acuerdo con la última versión vigente de la CIIU, con excepción de los usuarios que tengan la naturaleza de usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos (domiciliarios) y de las zonas francas, los cuales serán clasificados en forma separada.

En síntesis, los usuarios que no tengan la calidad de residencial, y que tampoco tengan la naturaleza de usuarios oficiales, especiales (Según la Ley 142 de 1994, artículo 89.7 y Ley 286 de 1996, artículo 5, pueden considerarse usuarios especiales, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro), empresas de servicios públicos domiciliarios y zonas francas, deberán ser clasificados como usuarios industriales o comerciales, según la actividad que realicen y de acuerdo con la última versión de la CIIU.

Así mismo, el párrafo 1° del artículo 18 señala lo siguiente:

Parágrafo 1°. Para efectos del servicio de energía eléctrica, podrán considerarse como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

Bajo la normatividad señalada, la empresa comercializadora de energía debe clasificar sus usuarios con el fin de establecer si deben pagar contribución o no.

En estos términos, rendimos el concepto solicitado."

Acción de cumplimiento – El acto cuyo cumplimiento se solicita debe reunir las características de un título ejecutivo – jurisprudencia del Consejo de Estado.

Para que el medio de control que regula la Ley 393 de 1997 resulte procedente, se requiere que la norma a cumplir contenga un deber exigible a la autoridad correspondiente y que se caracterice por ser perentorio, claro e inobjetable, conforme lo disponen los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Sobre ese tema, el Consejo de Estado expresó¹¹:

“En esta medida, resulta pertinente manifestar que en relación con la existencia de un mandato claro, expreso y exigible, esta Sala en sentencia de 3 de septiembre de 2014¹², señaló que:

“Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato ‘imperativo e inobjetable’ en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ella significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad”. (Negrilla fuera de texto).

Por su parte, en el Boletín Mensual del 17 de septiembre de 2010, del tribunal Administrativo de Boyacá, esa Corporación señaló:

“(…) Otro punto importante que debe abordarse en aras de establecer la procedencia de la acción es el referente a las condiciones que debe reunir el mandato o deber jurídico cuyo cumplimiento se persigue de la administración; sobre el particular el Honorable Consejo de Estado ha determinado que debe tratarse de una obligación clara, expresa y exigible, dada la naturaleza ejecutiva del mecanismo; así lo explicó la Alta Corporación:

“(…)En sentencia de 25 de enero de 2001, tratando de las características que debe revestir el deber jurídico cuyo cumplimiento se persigue, esta Sala expresó: “... es requisito indispensable para la procedencia de la acción, que la norma o el acto administrativo cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación o deber claro, expreso y exigible respecto de la autoridad y que no se trate de un precepto de carácter general o contentivo de una facultad discrecional, y respecto del cual se haya constituido la renuencia con arreglo al artículo 8º de la ley 393 de 1997.”Y sobre las razones de estas exigencias, se explicó: “...Las condiciones que debe tener la ley o el acto administrativo cuyo cumplimiento se impetre, deben ser semejantes a las del título ejecutivo, vale decir, contener una obligación clara, expresa y exigible. Ello debe ser así precisamente para evitar que una acción como la de cumplimiento pueda convertirse en una de conocimiento para crear o establecer la obligación que la autoridad debe ejecutar. En el mismo sentido el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, indicó que las condiciones señaladas con antelación son de vital importancia para evitar que se promuevan debates ante la jurisdicción, que tiendan a estructurar vía interpretativa la obligación o deber jurídico que se persigue, lo cual pugna con la naturaleza ejecutiva de la acción de cumplimiento”.

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ, 21 de abril de 2016. Radicación número: 85001-23-33-000-2016-00009-01(ACU)

¹² Sección Quinta – Rad. 2014-00515-01 Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro.

III. 1. Lo probado dentro del presente medio de control.

➤ Pruebas relevantes allegadas al proceso.

Al trámite constitucional fueron allegadas las siguientes pruebas documentales:

Parte actora:

- Decreto No. 011 del 4 de abril de 2014, mediante el cual se efectúa entre otros, el nombramiento del párroco de la Parroquia del Divino Niño, al padre Carlos Julio Macías Ramos, quien otorgó a su vez poder al abogado apoderado de la demandante¹³.
- Certificación de existencia y representación legal de la Parroquia Niño Jesús, expedido por la Cancillería de la Arquidiócesis de Barranquilla.¹⁴
- Facturas de los servicios públicos expedidas por la empresa Triple A S.A. ESP, en las cuales se observan los pagos por concepto de subsidio – aporte, en los meses de mayo, abril y junio de 2019 y se observa que la tarifa aplicable es *multiusuario y comercial*¹⁵.
- Facturas del servicio de gas domiciliario de la empresa Gases del Caribe S.A. ESP, de los periodos abril, marzo y mayo de 2019¹⁶.
- Copia del Acta Empresarial No. 863 -19 del 24/05/2019, mediante el cual se resolvió solicitud de constitución en renuencia por parte de la Triple A. y su constancia de notificación¹⁷.
- Copia del Oficio No. SPA – 0912-19, del 10 de abril de 2019, contentivo de la respuesta a la petición interpuesta por la Parroquia Divino Niño Jesús, en el cual le informan que no es procedente la solicitud de cambio de tarifa no residencial / multiusuario y su constancia de notificación personal a la parte interesada¹⁸.
- Copia del oficio No. 20198201244781 del 23/05/2019, expedido por la Superintendencia de Servicios Públicos, mediante el cual la entidad de vigilancia y control resuelve una solicitud a la Parroquia del Divino Niño Jesús y le advierte que la entidad se encarga de resolver la segunda instancia de las problemáticas de los usuarios frente a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, su constancia de notificación y sus anexos, incluyendo la petición de la usuaria.¹⁹

Parte accionada (Triple A. S.A.)

- **Expediente administrativo**, en el cual obran las siguientes pruebas documentales relevantes: I) Oficio SPA 0912-19 del 10/04/2019, mediante el cual Triple A resuelve

¹³ Folios 27 al 31 del expediente.

¹⁴ Folios 32 del expediente.

¹⁵ Folios 33-35 del expediente.

¹⁶ Folios 36-41 del expediente.

¹⁷ Folios 49-51 del expediente.

¹⁸ Folios 52—54 del expediente.

¹⁹ Folios 57-72 del plenario.

una solicitud de la actora de cambio de régimen tarifario para el predio donde se ubica la sede de la Parroquia Niño Jesús y sus constancias de notificación personal y por aviso²⁰. II) recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto por el demandante en contra de la decisión radicada 350610 de Triple A S.A. ESP radicado No. 353404, del 14/05/2019²¹ III) Acto empresarial SAM827-19 DEL 31/05/2019, mediante el cual se rechazó de plano el recurso interpuesto por la accionante contra el radicado No. 350610 y sus constancias de notificación personal y por aviso²².

- **Expediente de solicitud de constitución en renuencia**, que formula la Parroquia Niño Jesús ante la Triple A S.A. (71 folios)²³.
- Copia de las actas de revisión extraordinaria llevadas a cabo por parte de la Triple A al predio de la Parroquia Niño Jesús, póliza 243147²⁴.

III.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo.

Para el asunto en examen, se tiene que, mediante apoderado especial, la Parroquia Divino Niño Jesús interpuso acción de cumplimiento en contra de las encausadas, al considerar que esta autoridad se ha mostrado renuente a dar cumplimiento a lo establecido en las disposiciones normativas *Ley 20 de 1974 artículos IV y XXIV, canon 114 § 1., 2., 3.; los artículos 35, 36 y 39 Numeral 1º de la Ley 14 de 1983, los artículos 101.1 al 101.13 de la Ley 142 de 1994, el artículo 6º Parágrafo 1º de la Ley 732 de 2002 y la Ley 505 de 1999.*

Como consecuencia de ello demanda que se ordene a las encausadas el cumplimiento de las mencionadas normas y se disponga que el predio donde funciona la Parroquia sea catalogado en estrato socioeconómico 2 y no comercial o no residencial, como actualmente se le ha catalogado para fines tarifarios. Alega la demandante que en aplicación del artículo XXIV de la Ley 20 de 1974, por ser un predio de los catalogados en dicha disposición normativa, debe ser una de las entidades exentas de la contribución que disponen las normas del Estatuto de Servicios Públicos Domiciliarios.

Pues bien, analizadas las pruebas que obran en el expediente y evaluadas las posiciones de ambos extremos del contradictorio, el Despacho encuentra que para el caso la acción invocada no debe ser concedida, comoquiera que no se encuentran cumplidos los supuestos de hecho que las premisas normativas señaladas en precedencia establecen para que sea procedente la acción constitucional interpuesta por la Parroquia Divino Niño Jesús.

Lo anterior, en razón a que, como bien se ilustró en las premisas normativas y jurisprudenciales citadas en precedencia, se deriva que no existe un criterio interpretativo unívoco por parte de las autoridades administrativas, la normativa vigente y de parte de la Jurisdicción contenciosa administrativa, que indique con claridad que las parroquias, obras de culto, de educación o beneficencia edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y demás predios enunciados en el artículo XXIV de la Ley 20 de 1974 puedan ser declarados exentos del pago de la contribución que exige la Ley 142 de 1994 y que disponga que dichos predios deban o no ser catalogados como no residenciales.

²⁰ Folios 107-110 de plenario.

²¹ Folios 113-128 del expediente.

²² Folios 128-146 del expediente.

²³ Folios 148 al 219 del expediente.

²⁴ Folios 148 al 219 del expediente.

En efecto, tal como se viene viendo, no es posible establecer de manera indubitable que lo que el demandante solicita por medio del ejercicio del presente medio de control consagre un mandato legal inequívoco, inobjetable, que contenga una obligación clara, expresa y exigible, tal como lo disponen las reglas para que la acción de cumplimiento sea procedente.

Ello se deriva de las diversas interpretaciones que se le han dado a las normas en cita, en particular, al tantas veces citado artículo XXIV Ley 20 de 1974, en lo que atañe a la exención impositiva de los predios eclesiásticos mencionados en dicha disposición, donde en cuya interpretación no existe un consenso entre el Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión Reguladora de Energía y Gas (CREG), sobre la aplicabilidad de la norma para establecer si en efecto o no hay lugar a eximir a las parroquias y otros predios eclesiásticos de las contribuciones tarifarias a los estratos 1, 2 y 3 que establecen las normas del régimen de servicios públicos domiciliarios; en particular, porque no existe certeza si tales predios están exentos del pago de las contribuciones que establecen las normas de servicios públicos domiciliarios.

Así entonces, para este Despacho, las normas que la demandante pretende hacer cumplir, no detentan la calidad de ser claras, expresas y exigibles, condición necesaria para que sea procedente ordenar a las encausadas cumplirlas [ejecutarlas]; por ello, mal haría esta Agencia Judicial en conceder las pretensiones de la Parroquia Divino Niño Jesús, pues se estaría desvirtuando la finalidad teleológica del medio de control que ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Ahora bien, otro elemento a tener en cuenta, no menos importante que lo ya estudiado, lo constituye el hecho que la Parroquia Niño Jesús había adelantado una serie de actuaciones administrativas con ocasión de los cobros de unas facturas con las que no estuvo de acuerdo, por haber sido catalogado el predio para efectos tarifarios como de índole *no residencial*, para lo cual dio inicio a la vía administrativa mediante petición radicada 350610 ante Triple A el de mayo de 2019, la cual culminó con el rechazo del recurso de apelación por parte de la empresa prestadora de los servicios públicos, por lo que bien pudo la actora iniciar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual sería el cauce idóneo donde debe zanjarse ese tipo de controversias y no la acción de cumplimiento, dado el carácter subsidiario que detenta este medio de control, máxime que la accionante nunca alegó – ni demostró – encontrarse ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

Así entonces, para el asunto en estudio, no queda otro camino que declarar la improcedencia del amparo deprecado, por no suscitarse para el caso las circunstancias que encuadran con las hipótesis señaladas en las disposiciones legales y jurisprudenciales citadas como premisas normativas.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

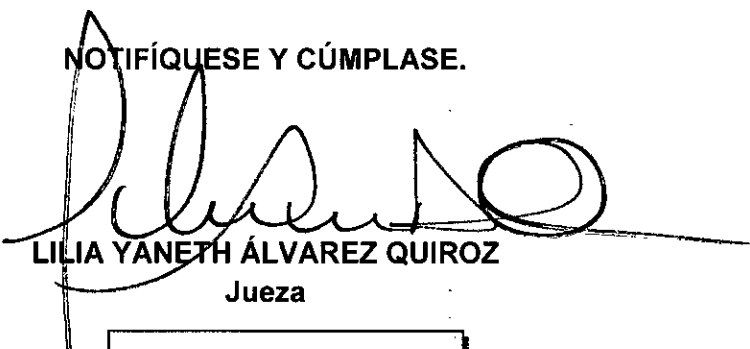
IV.- FALLA

Primero.- Declarar la **improcedencia** de la acción de cumplimiento impetrada por la Parroquia Divino Niño Jesús en contra de la sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla Triple A S.A. ESP y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Notificar este fallo por el medio más expedito al accionante, a la entidad accionada, a través de su representante legal o quien haga sus veces, en la forma señalada en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo dispuesto en el Código General del Proceso.

Tercero.- Cumplido lo anterior y en caso de no haber sido impugnada oportunamente esta decisión, procédase al archivo definitivo del expediente y sus anexos con las formalidades de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ

Jueza

ACO

NOTIFICACION POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE
NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO
Nº ____ DE HOY (____/2019) A LAS
(08:00 AM)

Germán Bustos González
SECRETARIO

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO
CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL
CPACA