



Código validación comunicación: 89586
Número de expediente: 2024000037E
Código de validación expediente: d0ec4

Código Dependencia: 1300
Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ()

Bogotá, D.C.

Doctor (a)
Luis Fernando Madrid Hoyos
luis.madrid@epm.com.co
Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto respecto a i) pago de la contribución de solidaridad por parte de las iglesias y ii) devolución de los pagos por concepto de contribución de solidaridad.

En atención a la comunicación allegada a esta entidad el día 17 de enero de 2024 mediante la cual solicita concepto respecto a el pago de la contribución de solidaridad por parte de las iglesias y la devolución de los pagos por concepto de contribución de solidaridad, se dará respuesta bajo los siguientes términos:

Alcance de los Conceptos emitidos por las entidades públicas

Es menester en esta respuesta, señalar que los conceptos emitidos por las entidades públicas, siguiendo lo preceptuado por el artículo 28¹ del Código de Procedimiento Administrativos y de los Contencioso Administrativo, que fuera sustituido por la Ley 1755 de 2015, artículo 1, se limitan a meras consideraciones y puntos de vista a manera de orientación, pero no podrán tenerse como de obligatorio cumplimiento, así como tampoco responsabilizará en ninguna circunstancia sobre la materia, a la entidad que los emite.

No es posible predicar de las respuestas dadas a los administrados por las entidades estatales, carácter decisorio o reglamentario en determinada

¹ Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.



materia, pues como ya se indicó, la norma señala que los mismos no obligan a su ejecución y cumplimiento por parte de quien los requiere.

Antecedentes Normativos de la contribución por solidaridad

El artículo 367 de la Constitución Política de 1991, dispone que la ley fijará “*el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos*” De esta manera, de conformidad con la normativa transcrita, el legislador tiene la potestad para fijar el régimen tarifario observando, entre otros, el criterio de solidaridad el cual ha precisado la jurisprudencia constitucional, “*(...) no puede entenderse como una obligación de las empresas de servicios públicos de prestar determinado servicio sin poder exigir el pago de la factura correspondiente, incluso si se trata de un usuario de menores recursos. Como se expuso anteriormente, el esquema constitucional y legal que materializa el principio de solidaridad se concreta en los subsidios. Subsidios destinados a ayudar al contribuyente de menores recursos a pagar su consumo y a contar permanentemente con acceso a los servicios públicos.*”²

Bajo este contexto, el artículo 87.3 de la Ley 142 de 1994, estableció que “[P]or solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.”

En línea con lo expuesto, el artículo 6° de la Ley 143 de 1994 también hizo referencia al principio de solidaridad al señalar que las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirían por dicha noción bajo el entendido de que, “[P]or solidaridad y redistribución del ingreso se entiende que al diseñar el régimen tarifario se tendrá en cuenta el establecimiento de unos factores para que los sectores de consumo de mayores ingresos ayuden a que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los consumos de electricidad que cubran sus necesidades básicas.”

Por consiguiente, es claro que dentro el régimen tarifario de los servicios públicos en Colombia opera el principio de solidaridad que ordena que los

² Corte Constitucional. Sentencia C186 de 2022



usuarios de los estratos altos y los usuarios industriales concurren en el pago de las tarifas de los servicios públicos básicos de los estratos bajos, a través de la adopción de medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución".

Asimismo, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 destaca que los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores para el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos los destinarán al pago de subsidios³, los cuales no podrán ser superiores al 20% del valor del servicio y se incluirán en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales.

Como corolario de lo anterior, el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 reguló de manera especial el subsidio de consumo en beneficio de los usuarios residenciales de menores ingresos, siguiendo los parámetros fijados en la ley de servicios públicos domiciliarios, al disponer que: “[E]n concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 23 y en el *artículo 6o 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*.”⁴

Bajo este entendido, la Corte Constitucional en sentencia C-766 de 2012 precisó que el mencionado precepto normativo “definió el subsidio de consumo para el servicio de energía (i) como una contribución nacional a favor de los usuarios pertenecientes a los estratos residenciales 1, 2 y 3; (ii) señaló como sujetos pasivos de la misma a los usuarios industriales, comerciales y de los estratos residenciales 5 y 6; y (iii) fijó el pago de la contribución en un monto no superior al 20% del costo de prestación del servicio de electricidad,

³ Ver. Concepto de la OAJ. Radicado No. 2-2021-023511 del 12 de noviembre de 2021.

⁴ Es importante traer a colación lo establecido tanto en el numeral h) del artículo 23 de la Ley 143 de 1992, el cual dispone: ARTÍCULO 23. Para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 20 de la presente ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá las siguientes funciones generales: (...) h) Definir los factores que deban aplicarse a las tarifas de cada sector de consumo con destino a cubrir los subsidios a los consumos de subsistencia de los usuarios de menores ingresos. Estos factores deben tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de menores ingresos, los costos de la prestación del servicio y el consumo de subsistencia que deberá ser establecido de acuerdo a las regiones; (...).”



delegando en la Comisión de Regulación de Energía la fijación del porcentaje a cobrar.”

En virtud de lo expuesto, es claro que la contribución especial del sector energético o contribución por solidaridad: **i)** encuentra su fundamento en el principio de solidaridad el cual se concreta en subsidios que se destinan a ayudar al contribuyente de menores recursos a pagar su consumo y a contar con permanente acceso a los servicios públicos; **ii)** es una contribución del orden nacional a favor de los residentes de los estratos 1, 2 y 3; **iii)** los sujetos pasivos de la misma son los usuarios industriales, comerciales y los estratos residenciales 5 y 6, y; **iv)** el monto de contribución no puede ser superior al 20% del costo de la prestación del servicio.

Las entidades religiosas frente al pago de la contribución de solidaridad

EL Decreto 437 de 2018, que adiciono el capítulo 4 al Título 2 de La Parte 4 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, 1066 de 2015, indicó en su artículo 2.4.2.4.1.7:

Entidad religiosa: Hace referencia a la vida jurídica de la iglesia, la comunidad de fe o religiosa o la confesión religiosa, quien sea sujeto titular de los derechos colectivos de libertad religiosa. En este sentido, todas las entidades religiosas se constituyen jurídicamente ante el Estado, y este a su vez, como garante, les reconoce su existencia jurídica a través del otorgamiento de una personería jurídica especial o extendida que hace parte de un registro público administrado por la entidad competente. El Ministerio del Interior es el encargado de otorgar la personería jurídica especial conforme lo estipula la Ley de libertad religiosa y de cultos. De acuerdo con ella serán titulares del reconocimiento jurídico Las iglesias, denominaciones, confesiones, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que se constituyan jurídicamente ante el Estado.

Obsérvese entonces que la definición de entidad religiosa no concuerda con la definición de comerciante del Código de Comercio. Ello significa que las entidades religiosas no son sujetos pasivos de la contribución de solidaridad, siempre y cuando no ejerzan actos como comerciantes.



Así lo ha venido sosteniendo este Ministerio en reiterados pronunciamientos, entre los cuales cabe mencionar el expedido con radicado 2016 056307 del 24-08-2016, mediante el cual se analizó la no condición de sujeto pasivo de la iglesia católica en relación con las edificaciones destinadas al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales, así como los seminarios y en el que se manifestó:

“Ahora bien, en el caso de predios cuya actividad no es residencial, industrial o comercial, resulta improcedente incluirlos dentro del grupo de obligados al pago de la Contribución de Solidaridad, como es el caso de los inmuebles destinados a desarrollar una actividad de culto, pues no forman parte del grupo de obligados a dicho pago, sin necesidad que la ley los eleve a categoría de exentos. Similar apreciación debe indicarse para los predios que no se encuentran catalogados como estrato 5 o 6.

Valga aclarar, que la conclusión anterior, realizada por el ente rector de política en materia eléctrica, no pretende desconocer la competencia conceptual propia de la autoridad tributaria.

Por lo tanto, debemos indicar que para que se de aplicación a la exclusión, el interesado deberá i) solicitar a la empresa de servicios públicos el no cobro del citado valor y ii) demostrar que su actividad no se encuentra dentro de las consideradas como comerciales o industriales; de manera tal que el no cobro aplica desde el momento de la solicitud si se demuestra la condición legal del solicitante, motivo que lleva a concluir que no procede la devolución de suma alguna por pagos efectuados con anterioridad a la presentación de la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que, si la entidad religiosa desarrolla actividades que corresponden al Código CIU 9491 "Actividades de asociaciones religiosas", será sujeto pasivo de la contribución especial, en la medida en que se consideren actividades comerciales en el marco del artículo 20 del Código de Comercio. En esa medida, si realizan actividades comerciales en los términos del artículo 20 del Código de Comercio, o cuando sean usuarios residenciales de estratos 5 y 6, esta oficina considera que se deberá pagar la contribución especial.



De igual manera, es importante reiterar que el Ministerio de Minas y Energía no tiene la facultad de exonerar a los sujetos pasivos de la contribución a través de conceptos, como tampoco para imponer tributos. La competencia para determinar el núcleo de contribuyentes favorecidos con una exención o una exclusión o los obligados con una imposición tributaria; así como la procedencia de la devolución de dineros pagados por estos conceptos, corresponde privativamente al Congreso de la República.

Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica sobre lo consultado

En el documento de su consulta respecto a la contribución por solidaridad efectúa dos apreciaciones frente a las cuales esta Oficina realizará sus consideraciones así:

1. Frente a la procedencia de la retroactividad para devolución de valores pagados por concepto de contribución hasta por cinco años incluyendo intereses, bajo el marco normativo expuesto es evidente que el legislador no dispuso expresamente que opere la figura de la retroactividad, en este sentido, deberá aplicarse la irretroactividad de la ley, que es el principio jurídico que obliga a que la ley se aplique sólo en acciones futuras; esto es, que una vez el usuario demuestre las condiciones que lo exoneran del pago de la contribución por solidaridad se le dejará de cobrar este valor, hacia el futuro y no hacia el pasado.

2. Respecto a si los centros religiosos se encuentran exonerados del pago de la contribución por solidaridad, como ya se ha dicho en reiterados pronunciamientos y se analizó en el acápite normativo de este documento, las entidades religiosas se encuentran dentro del universo de los usuarios excluidos del pago de dicha contribución siempre y cuando no realicen actividades comerciales en los términos del artículo 20 del Código de Comercio, o no sean usuarios residenciales de estratos 5 y 6, porque en el momento que una de estas condiciones se cumplan, esta oficina considera que deberán pagar la contribución especial.

La presente respuesta se emite a petición del interesado, y, tiene el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines



expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Cordial saludo,



Tomas Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Radicado Padre: 1-2024-001627

Elaboró: Ángela Solanyi Pabón Rojas
Revisó: Silvia Navia Revollo
Aprobó: Tomas Restrepo Rodríguez