

**IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Consagración legal / AUTONOMIA IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Están facultadas para determinar los elementos de los tributos cuya creación autorice la ley / TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Es un impuesto no una tasa. Reiteración jurisprudencial**

Partiendo del principio de que no hay tributo sin representación, el artículo 338 de la Constitución Política, determinó que los órganos de elección popular, tanto del nivel nacional, como de los niveles departamental y municipal, pueden establecer contribuciones fiscales y parafiscales, para lo cual, la ley, las ordenanzas y los acuerdos, son el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria. En ese sentido, los artículos 287 y 313 ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando el establecimiento de los mismos esté conforme con el marco constitucional y legal previamente determinado. Para el caso del tributo sobre el servicio de alumbrado público, el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el cobro del mismo, calificándolo como “impuesto”, al señalar: *“Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: (...) d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. (...)”*. Nótese como la norma transcrita calificó al gravamen de alumbrado público como un “impuesto”, tema que no fue objeto de reproche en la sentencia C-504 de 2002, por la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre el apego constitucional de la norma referida, así: *“Según se vio en líneas anteriores, el caso bajo estudio abarca las facultades impositivas otorgadas por el Congreso al Concejo de Bogotá para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público y el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas; al igual que para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de los servicios municipales. Y precisó: “Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo””*. Siguiendo con la línea argumentativa trazada, el artículo 1º de la Ley 84 de 1915 hizo extensiva a los demás órganos de representación popular del orden municipal, la facultad para crear, cobrar y destinar el “impuesto” de alumbrado público, al establecer: *“Artículo 1º Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913. a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones”*. De la anterior regulación cobra especial relevancia la calificación de “impuesto” que la ley hace del tributo de alumbrado público, pues es a partir de la misma que las entidades territoriales, encargadas de su aplicación, entran a fijar los elementos estructurales del mismo, en razón de la facultad impositiva derivada de que gozan para hacerlo, como lo sustentó el Consejo de Estado al precisar que *“...creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular”*.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 97 DE 1913 ARTICULO 1 LITERAL D / LEY 84 DE 1915 ARTICULO 1

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 051 DE 2006 CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 PUNTO 6.9.7 (Parcial) No anulado / ACUERDO 018 DE 2007 (15 de agosto) CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 (Parcial) No anulado

**NOTA DE RELATORIA:** **La síntesis del asunto es la siguiente:** Se estudió la legalidad de apartes del punto 6.9.7 del artículo 6° del Acuerdo 051 de 2006 y del artículo 6° del Acuerdo 018 de 2007, en los que el Concejo Municipal de El Copey, Cesar, determinó las tarifas del impuesto de alumbrado público a cargo de las empresas que realizaran actividades del sector ferroviario. La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar que anuló los apartes acusados y, en su lugar, los declaró ajustados a derecho, en el entendido de que las empresas y concesiones ferroviarias que administren vías férreas quedan sujetas al impuesto en mención, siempre y cuando tengan sede o establecimiento en la jurisdicción del municipio de El Copey. Al respecto, la Sala precisó que como el beneficio por el servicio de alumbrado público es general, es razonable que todo usuario potencial del mismo sea sujeto pasivo del tributo y que es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial, pues, de lo contrario, se trataría de un usuario ocasional.

**IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Hecho generador. Es la prestación del servicio de alumbrado público / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Se definió en la Resolución 043 de 1995 de la CREG y el Decreto 2424 de 2006 / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Como su prestación es general se predica de usuarios potenciales, no de usuarios específicos / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - El nacimiento de la obligación no está sujeto al beneficio que reciban los sujetos pasivos del mismo, en razón de que el beneficio por la prestación del servicio es general**

Teniendo en cuenta que las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no definieron lo que se entiende por “*alumbrado público*”, y que la prestación de tal servicio constituye el hecho generador del impuesto, es preciso señalar el desarrollo que de dicho concepto hizo la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, en la Resolución N° 043 de 1995, así: “*Art. 1° Definiciones Para efectos de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: Servicio de alumbrado público. Es el servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular*” (...) En el mismo sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2424 de 1996, que adoptó la siguiente definición: “*Artículo 2°.Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y*

rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público. Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito" (...) Según las normas señaladas, la prestación del servicio de alumbrado público está dirigida a la totalidad de los habitantes de la jurisdicción territorial que hagan usos de los bienes y espacios públicos y, por ende, no se puede predicar la existencia de un usuario específico, sino de un usuario potencial del mismo. Así mismo, bajo el supuesto de que el hecho generador del gravamen lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, en materia impositiva no es dado afirmar que el nacimiento de la obligación tributaria esté sujeta al "beneficio" que reciba el sujeto pasivo del gravamen, ya que como se mencionó, el beneficio por la prestación del servicio es general y, por ende, el recaudo del tributo debe atender esa misma regla [...] Se concluye entonces que la denominación de "impuesto" que la ley le da al tributo de alumbrado público, es consecuente con su naturaleza jurídica, por lo cual, la imposición de la tarifa no se da como contraprestación de un servicio del cual el contribuyente deba ser beneficiario directo, como ocurre con las tasas y, por tanto, no existe ninguna razón que exima a las empresas relacionadas con la actividad ferroviaria de cumplir con la obligación sustancial del pago de la obligación.

**FUENTE FORMAL:** RESOLUCION CREG 043 DE 1995 - ARTICULO 1 / DECRETO 2424 DE 2006 - ARTICULO 2

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 051 DE 2006 CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 PUNTO 6.9.7 (Parcial) No anulado / ACUERDO 018 DE 2007 (15 de agosto) CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 (Parcial) No anulado

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad de las entidades territoriales para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público ver sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 6 de agosto de 2009, Exp. 16315 y de 11 de marzo de 2010, Exp. 16667, M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás; de 10 de marzo de 2011, Exp. 18141, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 19 de mayo de 2011, Exp. 17764, M.P. William Giraldo Giraldo y C-504 de 2002 de la Corte Constitucional.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad impositiva territorial en la sentencia se cita el fallo del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 15 de octubre de 1999, Exp. 9456, M.P. Julio Enrique Correa Restrepo.

**ACUERDOS 051 DE 2006 ARTICULO 6 PUNTO 6.9.7 Y 018 DE 2007 ARTICULO 6 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - Se declara su legalidad condicionada en el entendido de que las empresas y concesiones ferroviarias que administren vías férreas tengan sede o establecimiento en la jurisdicción de dicho municipio / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Aunque el nacimiento de la obligación no está sujeto al beneficio que reciban los sujetos pasivos del mismo, sí se condiciona a que se trate de usuarios potenciales del mismo / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Sujetos pasivos. Lo son todos los usuarios**

**potenciales del servicio / USUARIO POTENCIAL DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Es todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial**

[...] para el caso de los oleoductos, la Sala precisó que “*es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial*”, lo cual resulta relevante en el caso de marras, en la medida en que el demandante alega que las empresas ferroviarias no tienen establecimientos en la jurisdicción del municipio. Sobre este aspecto, en esa oportunidad la Corporación indicó: “Para la Sala, es razonable que todo usuario potencial del servicio de alumbrado público sea sujeto del impuesto. Y, es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial. No se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante proceso de expansión. El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo. El aspecto espacial del hecho generador está determinado por la jurisdicción del municipio donde se presta el servicio a la colectividad residente, porque los demás serían receptores ocasionales. Para el caso de la norma demandada debe entenderse que el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 está referido a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta pero que, además, residen en esa localidad. En este entendido, la norma no vulnera el artículo 338 de la Carta Política. En consecuencia, aplicando el criterio indicado al *sub - examine*, la imposición del gravamen estaría condicionada a que dichas empresas cuenten con establecimiento dentro de la jurisdicción del municipio demandado, pues de lo contrario no hacen parte de la colectividad y serían usuarios ocasionales. Por lo tanto, la Sala declarará la legalidad condicionada de los apartes demandados del punto 6.9.7 del artículo sexto del Acuerdo N° 051 de 2006 y del artículo sexto del Acuerdo N° 018 de 2007, expedidos por el Concejo del Municipio de El Copey, en el entendido de que las empresas y concesiones ferroviarias que administren vías férreas, quedan sujetas al impuesto de alumbrado público siempre y cuando tengan sede o establecimiento en la jurisdicción de dicho municipio.

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 051 DE 2006 CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 PUNTO 6.9.7 (Parcial) No anulado / ACUERDO 018 DE 2007 (15 de agosto) CONCEJO MUNICIPAL DE EL COPEY CESAR - ARTICULO 6 (Parcial) No anulado

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público se cita Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de marzo de 2010, Exp. 16667, M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 20001-23-31-000-2008-00043-01(18658)**

**Actor: JAIME ANDRES GIRON MEDINA**

**Demandado: MUNICIPIO DE EL COPEY – CESAR**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 11 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que negó las súplicas de la demanda.

**EL ACTO DEMANDADO**

El demandante solicitó la nulidad de los apartes subrayados del punto 6.9.7 del artículo sexto del Acuerdo N° 051 de 2006 y del artículo sexto del Acuerdo N° 018 de 2007, expedidos por el Concejo del Municipio de El Copey que se transcriben a continuación:

Punto 6.9.7 del Artículo Sexto del Acuerdo N° 051 de 2006:

*“6.9.7 QUIENES EJERZAN ACTIVIDADES U OPERACIONES SOBRE LÍNEAS FERREAS.*

*Las empresas o personas naturales que se dediquen a la operación o movimiento de carga en las líneas férreas en la jurisdicción del Municipio del Copey, están obligadas al pago del impuesto de Alumbrado Público, representado en tarifa en salarios mínimos mensuales legales vigentes fijados por el Gobierno Nacional o la entidad encargada, pagaderos en forma mensual así:*

<u>Instalaciones, Operaciones, paso de líneas férreas</u>	Valor en \$ a cobrar por mes
<u>Por prestación de servicios ferroviarios, par (SIC) actividad comercial, industrial o de servicios generales</u>	8 salarios mínimos mensuales legales vigentes”

Artículo Sexto del Acuerdo N° 018 de 2007:

*“ARTÍCULO SEXTO. TARIFAS DEL IMPUESTO PARA LAS EMPRESAS DE GENERACIÓN, TRANSMISIÓN, CONEXIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, TRANSPORTE DE GAS, EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES Y OTRAS.*

Para las empresas de generación, transmisión, conexión, distribución y comercialización de energía eléctrica, transporte de gas y empresas de telecomunicaciones, departamentales, municipales, mixtas o privadas que tengan a su cargo el cobro de peajes, la administración de concesión de líneas férreas y las ubicadas en el sector rural que se dediquen a cualquier tipo de actividad industrial o comercial, las tarifas son las siguientes:

ACTIVIDAD	TARIFA EN SMMLV POR MES
Generación, transmisión y conexión de energía	20 SMMLV
Distribución y comercialización de energía	2 SMMLV
Transporte de Gas	10 SMMLV
Empresas de Telecomunicaciones	10 SMMLV
Empresas departamentales, municipales, mixtas o privadas de concesión de peajes	5 SMMLV
<u>Empresas departamentales, municipales, mixtas o privadas de concesiones de líneas férreas</u>	<u>8 SMMLV</u>
Entidades Bancarias o similares	2 SMMLV
Empresas departamentales, municipales, mixtas o privadas que se dediquen a actividades agrícolas en fase industrial, comercial, para procesamiento o transformación en otros productos del sector industrial.	5 SMMLV
Empresas departamentales, municipales, mixtas o privadas que se dediquen a actividades ganaderas en fase industrial, comercial, para procesamiento o transformación en otros productos del sector industrial.	5 SMMLV".

- Subrayado y sombreado original del texto de la demanda.

## LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de simple nulidad, el demandante solicitó:

*“Que se declare la nulidad del aparte subrayado y en fondo oscuro del punto 6.9.7 del Artículo Sexto del Acuerdo N° 051 de 2006 y del aparte subrayado y en fondo oscuro del Artículo Sexto del Acuerdo N° 018 de 2007, expedidos por el Concejo Municipal de El Copey (...).”*

Invocó como disposiciones violadas los artículos 287, 313, 338, 363, 1º de la Ley 97 de 1913, 1º de la Ley 84 de 1915, 2º y 9º del Decreto Reglamentario N° 2424 de 2006 y 1º de la Resolución CREG N° 043 de 1995.

### **Concepto de la violación.**

Expuso el concepto de la violación en los siguientes términos:

Se refirió a la Sentencia 15344 del 11 de septiembre de 2006<sup>1</sup>, para destacar que los elementos del impuesto de alumbrado público, utilizados en los actos demandados, no tienen relación con el hecho generador del mismo.

Al respecto, dijo que el artículo 3º del Acuerdo 051 de 2006, determinó los sujetos pasivos del gravamen<sup>2</sup>, los cuales, en concordancia con el hecho generador previsto en el artículo 4º ibídem<sup>3</sup>, son los únicos que pueden ser gravados con el impuesto. Por ende, las normas demandadas no podían determinar tarifas especiales a las empresas que ejercen actividades relacionadas con líneas férreas, sin precisar si las mismas son beneficiarias directas o indirectas del alumbrado público, o si son propietarias, arrendatarias y/o usuarias de inmuebles que se benefician directa o indirectamente del servicio.

Dijo que las tarifas fijadas en las normas demandadas no consultan ninguna realidad económica relacionada con el alumbrado público, a pesar de que los elementos del gravamen deben guardar una estrecha relación con lo que da lugar al cobro del impuesto por ese concepto, que fue definido por la Resolución CREG N° 043 de 1995 y por el Decreto 2424 de 2006.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta, Consejera Ponente Ligia López Díaz.

<sup>2</sup> Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho públicas, privadas o mixtas y sus asimiladas como patrimonios autónomos.

<sup>3</sup> Beneficio directo o indirecto del servicio de alumbrado público prestado en toda el área de la jurisdicción del municipio.

Hizo un recuento sobre el origen legal<sup>4</sup> del impuesto de alumbrado público y explicó que, si bien los concejos municipales pueden fijar los elementos del tributo, tal facultad está limitada por la Constitución Política y por la ley.

Precisó que el Decreto 2424 de 2006 estableció que la fijación de la base gravable y la tarifa dependen del costo real de la prestación del servicio de alumbrado público y de la relación entre el sujeto pasivo del impuesto y el beneficio que obtiene por la prestación del mismo.

Señaló que la vía férrea no cuenta con el servicio de alumbrado público y, por tanto, las normas acusadas fijaron un impuesto que no guarda relación con el servicio prestado.

Explicó que el tributo de alumbrado público no es un impuesto, sino una tasa, pues obedece a la prestación de un servicio público, relacionado con el sujeto pasivo del mismo. En consecuencia, aseguró que entre la tarifa y el servicio prestado debe existir una contraprestación directa, lo cual no ocurre en el presente caso.

En cuanto a la base gravable prevista en los actos acusados, mencionó que esta fue dispuesta por el tipo de actividad desarrollada en la jurisdicción del municipio, y no sobre presupuestos objetivos, como podría ser el consumo mensual de energía eléctrica.

Estimó que los actos demandados pretenden gravar la actividad de operación de líneas férreas, lo cual trae como consecuencia que se grave un mismo hecho económico con dos impuestos diferentes como son, el de industria y comercio y el de alumbrado público.

Concluyó que el municipio demandado debió determinar la tarifa del impuesto de alumbrado público, en consideración al beneficio que del sistema de alumbrado público (factor objetivo), reciba el contribuyente, sin incluir el hecho económico que esté gravado con otros tributos.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

---

<sup>4</sup> Leyes 97 de 1913, y 84 de 1915.

El municipio demandado se opuso a las pretensiones de la demanda.

Propuso la excepción de inepta demanda por la falta de los requisitos exigidos por el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto los hechos de la demanda no están enunciados, clasificados y numerados en debida forma, lo cual conduce a un fallo inhibitorio. Así, estimó que si no se conocen los hechos de la demanda, es causa suficiente para que el operador judicial se abstenga de hacer un pronunciamiento al respecto.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo del Cesar negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Después de negar la excepción propuesta, hizo un recuento de los argumentos de la demanda y se refirió al literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que otorgó a los concejos municipales la facultad de crear el gravamen mencionado, norma que fue ampliada por la Ley 84 de 1915, y que fue declarada exequible por la Sentencia C- 504 de 2002.

Dijo que el hecho generador del tributo es el servicio de alumbrado público, concepto que fue definido por la Resolución CREG N° 043 de 1995 y por el Decreto Reglamentario N° 2424 del 18 de julio de 2006, que incluye elementos tales como: la iluminación de bienes de uso público, el suministro de energía al sistema de alumbrado público y la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del sistema de alumbrado público.

Anotó que la responsabilidad en la prestación del servicio corresponde al municipio y que éste puede prestarlo directa o indirectamente, caso en el cual la entidad territorial es responsable del pago del mismo a las empresas prestadoras.

Añadió que los sujetos pasivos del gravamen, las bases gravables y las tarifas, debe guardar correspondencia con el hecho generador, para efectos de no alterar o distorsionar la esencia del tributo, pues los concejos municipales están sometidos a la Constitución Política y a la ley.

Precisó que los sujetos pasivos del impuesto serán quienes residan o realicen actividades en el municipio y que la tarifa debe fijarse con referencia a una dimensión ínsita en el hecho imponible, o que se derive o relacione con éste.

Manifestó que el servicio de alumbrado público no es un servicio de carácter domiciliario, por lo cual no es posible atribuirles a los habitantes, individualmente considerados, un consumo determinado; en ese sentido, adujo que el servicio referido está destinado a los espacios públicos por lo cual, para efectos de fijar la base gravable, se pueden considerar algunas circunstancias como los estratos socioeconómicos o los usos comerciales o industriales de los predios, sin exceder, en todo caso, el valor del costo del servicio.

Explicó que los Acuerdos 051 de 2006 y 018 de 2007, al establecer las tarifas del impuesto, consultan las reglas legales que deben seguirse para su fijación, pues se remiten a los criterios plasmados en el Decreto Reglamentario N° 2424 de 2006, y establecen que el objeto del impuesto consiste en cubrir los costos y los gastos generados con la prestación del servicio de alumbrado público, para lo cual acude a los criterios traídos por la normativa referida.

Por lo tanto, estimó que los actos demandados fijaron el monto a pagar, a cargo de las empresas ferroviarias, utilizando parámetros que guardan relación con el servicio de alumbrado público y con los costos de su prestación, lo cual permite una razonable y objetiva cuantificación.

Precisó que la tesis del demandante, según la cual las empresas ferroviarias no se benefician con el servicio de alumbrado público, no es acorde con la naturaleza de los impuestos, pues la obligatoriedad del tributo no depende de la contraprestación que se reciba sino del interés general representado en los servicios municipales, del cual son beneficiarios indirectos.

Mencionó que el hecho de que para la fijación de las tarifas se utilicen como referencia los costos de prestación del servicio de alumbrado público, no modifica la naturaleza del gravamen, pues los que se incluyen son los relativos a mantenimiento y expansión del servicio.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

El actor apeló la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones que se resumen a continuación:

Fundamentó el recurso de apelación en dos argumentos a saber: el primero según el cual el tributo de alumbrado público constituye una tasa y no un impuesto y, el segundo, que la tarifa no puede ser aplicada cuando el hecho generador no se configure, tal y como ocurre en el caso de los operadores ferroviarios, que no se benefician del servicio de alumbrado público.

En el primer caso dijo que, jurídicamente, el tributo de alumbrado público es una tasa pues se da como contraprestación de un servicio directamente relacionado con el sujeto pasivo y contempla tres elementos a saber: (i) usualmente se establece a través del sistema de concesión; (ii) se presenta como una contraprestación por un servicio prestado y, (iii) se constituye para recuperar los costos en que incurrió para prestar el servicio.

Al respecto, argumentó que la tarifa aplicable debe ser determinada a título de contraprestación del servicio que presta el municipio, y del cual se beneficie directa o indirectamente el contribuyente, lo que no ocurre en el presente caso, porque los operadores ferroviarios no se benefician del mismo.

Con respecto al segundo argumento, dijo que para aplicar la tarifa a cada sujeto pasivo del gravamen, se debe verificar si se configura el hecho generador del tributo, lo cual no ocurre en el presente caso, pues las empresas operadoras de vías férreas no se benefician del servicio de alumbrado público y no tienen ningún establecimiento en el municipio de El Copey.

Concluyó, que siendo el hecho generador del tributo la prestación de servicio de alumbrado público, es lógico concluir que para las empresas ferroviarias que no reciben ningún beneficio del mismo, no se configura el hecho generador y, por tanto, no surge la obligación tributaria de pago del gravamen.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El demandante** reiteró los argumentos de la demanda y del recurso de apelación presentado.

**El municipio demandado** no alegó de conclusión.

### **MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se confirme la sentencia apelada por las siguientes razones:

Precisó que la Ley 97 de 1913 creó el tributo del alumbrado público como un impuesto, lo cual fue reiterado por el Consejo de Estado y que, además, se trata de un tributo de carácter general que se causa por la prestación del servicio de alumbrado público y se cobra indiscriminadamente a los sujetos pasivos del mismo, independientemente del beneficio que éstos reciban del mismo.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, la Sala decide la legalidad de las normas acusadas, por las cuales el Concejo Municipal de El Copey, Cesar, determinó las tarifas del impuesto de alumbrado público a cargo de las empresas que realizan actividades relativas al sector ferroviario.

Para el efecto, la Sala debe determinar si el tributo de alumbrado público corresponde a una tasa o a un impuesto y, consecuente con lo anterior, si la aplicación de la tarifa del gravamen está supeditada al beneficio directo o indirecto que reciban los sujetos pasivos del mismo.

#### **De la naturaleza del tributo de alumbrado público.**

Partiendo del principio de que no hay tributo sin representación, el artículo 338 de la Constitución Política<sup>5</sup>, determinó que los órganos de elección popular, tanto del nivel

---

<sup>5</sup> C. P. Art. 338.- *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. 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. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a*

nacional, como de los niveles departamental y municipal, pueden establecer contribuciones fiscales y parafiscales, para lo cual, la ley, las ordenanzas y los acuerdos, son el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria.

En ese sentido, los artículos 287<sup>6</sup> y 313<sup>7</sup> ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando el establecimiento de los mismos esté conforme con el marco constitucional y legal previamente determinado.

Para el caso del tributo sobre el servicio de alumbrado público, el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el cobro del mismo, calificándolo como “*impuesto*”, al señalar:

*"Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: (...)*

*d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. (...)"*. (Resalta la Sala).

Nótese como la norma transcrita calificó al gravamen de alumbrado público como un “*impuesto*”, tema que no fue objeto de reproche en la sentencia C-504 de 2002<sup>8</sup>, por la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre el apego constitucional de la norma referida, así:

*"Según se vio en líneas anteriores, el caso bajo estudio abarca las facultades impositivas otorgadas por el Congreso al Concejo de Bogotá para crear el*

---

*los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos"*.

<sup>6</sup> C.P. Art. 287 “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

<sup>7</sup> C.P. Art. 313 “Corresponde a los concejos: (...) 4.- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-502 del 3 de julio de 2002, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

*impuesto sobre el servicio de alumbrado público y el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas; al igual que para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de los servicios municipales.*

Y precisó:

*“Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo”. (Resalta la Sala).*

Siguiendo con la línea argumentativa trazada, el artículo 1º de la Ley 84 de 1915 hizo extensiva a los demás órganos de representación popular del orden municipal, la facultad para crear, cobrar y destinar el “*impuesto*” de alumbrado público, al establecer:

*“Artículo 1º Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913. a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones”.*

De la anterior regulación cobra especial relevancia la calificación de “*impuesto*” que la ley hace del tributo de alumbrado público, pues es a partir de la misma que las entidades territoriales, encargadas de su aplicación, entran a fijar los elementos estructurales del mismo, en razón de la facultad impositiva derivada de que gozan para hacerlo, como lo sustentó el Consejo de Estado al precisar que “...creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular”<sup>9</sup>.

#### **Aspecto material.**

Teniendo en cuenta que las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no definieron lo que se entiende por “*alumbrado público*”, y que la prestación de tal servicio constituye el hecho

---

<sup>9</sup>Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 15 de octubre de 1999 expediente 9456 C.P. Julio Enrique Correa Restrepo.

generador del impuesto, es preciso señalar el desarrollo que de dicho concepto hizo la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, en la Resolución N° 043 de 1995, así:

*“Art. 1º Definiciones Para efectos de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*Servicio de alumbrado público. Es el servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular”.* (Resalta la Sala).

En el mismo sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2424 de 1996, que adoptó la siguiente definición:

*“Artículo 2º. Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.*

*Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito”.* (Resalta la Sala).

Según las normas señaladas, la prestación del servicio de alumbrado público está dirigida a la totalidad de los habitantes de la jurisdicción territorial que hagan usos de los bienes y espacios públicos y, por ende, no se puede predicar la existencia de un usuario específico, sino de un usuario potencial del mismo.

Así mismo, bajo el supuesto de que el hecho generador del gravamen lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, en materia impositiva no es dado afirmar que el nacimiento de la obligación tributaria esté sujeta al “beneficio” que reciba el sujeto

pasivo del gravamen, ya que como se mencionó, el beneficio por la prestación del servicio es general y, por ende, el recaudo del tributo debe atender esa misma regla.

Al respecto, dijo la Corporación<sup>10</sup>:

*“Con fundamento en los parámetros expuestos por la Corte Constitucional, la Sala considera que el tributo derivado del servicio de alumbrado público es un impuesto, más no una tasa, por las siguientes razones:*

*Conforme con la definición de servicio de alumbrado público establecida en el artículo 1 de la Resolución CREG 043 de 1995, de tal servicio gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo, teniendo en cuenta que cualquiera puede beneficiarse de la iluminación de las vías públicas, de los parques públicos y demás espacios de libre circulación proporcionando a su favor. (...).*

*Por la anterior situación, el tributo que se genera por la prestación del servicio de alumbrado público, se cobra indiscriminadamente a todo aquel que se beneficie del mismo, sin que pueda afirmarse que recae sobre un grupo social, profesional o económico determinado.*

*En el mismo orden de ideas, el contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio, pero no porque tenga la opción de optar, de escoger, sino porque, por las condiciones en que se presta el servicio de alumbrado público, un individuo cualquiera, quiéralo o no, puede beneficiarse del mismo en cualquier momento y, por tanto, no es posible derivar una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que accede habitual o esporádicamente el contribuyente (...)*

*En tales condiciones, se advierte que, así como el servicio público de alumbrado público es general, el tributo que se pretende recaudar también es general en la medida que se cobra sin distinción de las personas que habitual u ocasionalmente se beneficien del servicio y, por tanto, su naturaleza jurídica corresponde a la de un impuesto más no a la de una tasa (ver ahora ley 1150 de 2007, art. 29).*

*Bajo las anteriores consideraciones se concluye que, como la carga impositiva que se deriva del hecho generador “servicio de alumbrado público” es propiamente un impuesto, no es necesario que en la Ley, ni en el Acuerdo municipal, la tarifa del impuesto se fije con fundamento en un sistema y un método para definir los costos y beneficios que se derivan de tal servicio, ni mucho menos la forma de hacer su reparto, como parece sugerir el demandante cuando precisa la forma en que debe formularse la tarifa, bajo la concepción de que tal tributo tiene la naturaleza jurídica de una tasa, cuando en realidad cumple los presupuestos para ser un impuesto”.*  
(Resalta la Sala).

También se resalta que el servicio de alumbrado público no se limita solamente a proporcionar la iluminación de los bienes y espacios de uso público dentro de la

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2009, expediente 16315, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

jurisdicción de la entidad territorial que corresponda, sino que también implica otras actividades como son las de “*suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público*”, de las cuales las personas naturales o jurídicas que están domiciliadas o realizan actividades en la jurisdicción municipal, son beneficiarios potenciales, tema sobre el cual la Sala manifestó<sup>11</sup>:

*“Es claro que si los bienes públicos y demás espacios de libre circulación del municipio, sean urbanos o rurales, están iluminados, ello constituye un indicador de bienestar, seguridad, inclusión social, crecimiento y desarrollo, y que para que el servicio se preste de manera permanente e ininterrumpida, así como en óptimas condiciones, a todos los beneficiados, debe pagarse oportunamente a quien lo presta. De igual manera, la cobertura debe irse ajustando a los requerimientos que exige el crecimiento del ente territorial y el aumento de su población, por lo que se requiere que los dineros recaudados por el impuesto se destinen, además, a la repotenciación, mantenimiento y aumento de la cobertura del servicio de alumbrado público en el municipio, como se consagra en el artículo quinto del acto demandado”.* (Resalta la Sala).

Se concluye entonces que la denominación de “*impuesto*” que la ley le da al tributo de alumbrado público, es consecuente con su naturaleza jurídica, por lo cual, la imposición de la tarifa no se da como contraprestación de un servicio del cual el contribuyente deba ser beneficiario directo, como ocurre con las tasas y, por tanto, no existe ninguna razón que exima a las empresas relacionadas con la actividad ferroviaria de cumplir con la obligación sustancial del pago de la obligación.

No obstante lo anterior, para el caso de los oleoductos, la Sala precisó<sup>12</sup> que “*es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial*”, lo cual resulta relevante en el caso de marras, en la medida en que el demandante alega que las empresas ferroviarias no tienen establecimientos en la jurisdicción del municipio.

Sobre este aspecto, en esa oportunidad la Corporación indicó<sup>13</sup>:

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 10 de marzo de 2011, Consejera Ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 11 de marzo de 2010, expediente 16667, consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>13</sup> *Ibíd*em 12.

“Para la Sala, es razonable que todo usuario potencial del servicio de alumbrado público sea sujeto del impuesto. Y, es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial. No se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante proceso de expansión. El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo.

El aspecto espacial del hecho generador está determinado por la jurisdicción del municipio donde se presta el servicio a la colectividad residente, porque los demás serían receptores ocasionales.

Para el caso de la norma demandada debe entenderse que el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 está referido a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta pero que, además, residen en esa localidad. En este entendido, la norma no vulnera el artículo 338 de la Carta Política.

En consecuencia, aplicando el criterio indicado al *sub – examine*, la imposición del gravamen estaría condicionada a que dichas empresas cuenten con establecimiento dentro de la jurisdicción del municipio demandado, pues de lo contrario no hacen parte de la colectividad y serían usuarios ocasionales.

Por lo tanto, la Sala declarará la legalidad condicionada de los apartes demandados del punto 6.9.7 del artículo sexto del Acuerdo N° 051 de 2006 y del artículo sexto del Acuerdo N° 018 de 2007, expedidos por el Concejo del Municipio de El Copey, en el entendido de que las empresas y concesiones ferroviarias que administren vías férreas, quedan sujetas al impuesto de alumbrado público siempre y cuando tengan sede o establecimiento en la jurisdicción de dicho municipio.

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

## **FALLA**

**PRIMERO.- REVÓCASE** la sentencia del 11 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, objeto de apelación. En su lugar:

**DECLÁRANSE** ajustados a la Constitución y a la Ley los apartes demandados del punto 6.9.7 del artículo sexto del Acuerdo N° 051 de 2006 y del artículo sexto del Acuerdo

Nº 018 de 2007, expedidos por el Concejo del Municipio de El Copey, bajo el entendido de que las empresas y concesiones ferroviarias que administren vías férreas quedan sujetas al impuesto de alumbrado público siempre y cuando tengan sede o establecimiento en la jurisdicción de dicho municipio.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**