

**FACULTAD IMPOSITIVA TERRITORIAL - Se funda en el artículo 338 de la Constitución Política / CONCEJO MUNICIPAL - Tiene la facultad de determinar los elementos de los tributos cuando no lo hace la ley que autoriza su creación / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Elementos. Los concejos municipales están facultados para fijarlos con fundamento en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Reiteración jurisprudencial**

La Sala parte de precisar que si bien es cierto que esta Corporación, como lo señaló el demandante, durante algún tiempo sostuvo que el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 era inaplicable y que, por tanto, los concejos municipales no contaban con autorización legal para establecer el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, esa posición fue rectificada desde el año 2009. Para esos efectos, se tuvo en cuenta que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-504 de 2002, declaró exequible el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 con fundamento en que el artículo 338 de la Carta Política faculta a los concejos municipales para fijar los elementos de los tributos cuya creación autoriza la citada ley [...] El criterio de la Corte Constitucional fue acogido por la Sala en sentencia del 9 de julio de 2009, fallo mediante el que se modificó la posición que durante algún tiempo sostuvo en relación con la potestad impositiva de las entidades territoriales. Así, a partir de julio 2009, se retomaron los planteamientos generales que la Sala había expuesto en otra oportunidad sobre el particular, concretamente en la sentencia del 15 de octubre de 1999, en la que se precisó que: (...) *en virtud del denominado principio de “predeterminación”, el señalamiento de los elementos objetos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar “directamente” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.* También se acogió de la sentencia citada 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.* A partir de lo anterior, la Sala ha reiterado que el artículo 338 de la Constitución Política faculta a los órganos de representación popular de las entidades territoriales para que, por autorización de la ley, fijen los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos cuando la ley que autorizó la creación del tributo no lo hizo. De manera particular, en relación con el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la Sala ha insistido en que los concejos municipales están facultados para definir los elementos del tributo con fundamento en el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y en el artículo 1º de la Ley 84 de 1915. Por lo anterior, se concluye que el Acuerdo 017 de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Sabanagrande no es nulo, porque, como se advirtió, fue expedido en ejercicio de las facultades que en materia tributaria le reconoce la Constitución Política a las entidades territoriales y con fundamento en la autorización conferida por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.

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

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 017 DE 2002 (29 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANAGRANDE ATLANTICO (No anulado)

**NOTA DE RELATORIA:** **La síntesis del asunto es la siguiente:** Se estudió la legalidad del Acuerdo 017 del 29 de agosto de 2002, del Concejo Municipal de Sabanagrande (Atlántico) *“Por el cual se organiza el servicio de alumbrado público, se definen sus elementos constitutivos, se autoriza al alcalde para entregar en concesión la operación, mantenimiento y expansión del sistema y cruce de cuentas»*. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que negó la nulidad de dicho acto, para lo cual reiteró que los concejos municipales están facultados por el artículo 338 de la Constitución Política para definir los elementos de los tributos cuando la ley que autorizó su creación no lo hizo, en el caso del impuesto de alumbrado público, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1, literal d, de la Ley 97 de 1913 y 1 de la Ley 84 de 1915, posición jurisprudencial que la Sala adoptó a partir del año 2009, dentro del expediente 17001-2331-000-2006-00404-02 (16544), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

**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. 08001-23-31-000-2001-00569-01 (16315) y de 11 de marzo de 2010, Exp. 54001-23-31-000-2004-01079-02 (16667), M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás; de 10 de marzo de 2011, Exp. 11001-03-27-000-2008-00042-00(18141), M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 19 de mayo de 2011, Exp. 23001-23-31-000-2007-00474-01 (17764), M.P. William Giraldo Giraldo y 7 de junio de 2011, Exp. 23001-23-31-000-2007-00473-01 (17623), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y C-504 de 2002 de la Corte Constitucional.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad impositiva de las entidades territoriales en la sentencia se citan los fallos del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 15 de octubre de 1999, Exp. 50422-23-24-000-942622-02 (9456); 9 de julio de 2009, Exp. 17001-23-31-000-2006-00404-02 (16544), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 21 de noviembre de 2012, Exp. 13001-23-31-000-2005-01286-01 (18691) y 25 de julio de 2013, Exp. 76001-23-31-000-2009-00651-01(18570), M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014).

**Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00611-01(19353)**

**Actor: FABIO LONDOÑO GUTIERREZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE SABANAGRANDE**

## **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 5 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la nulidad de los artículos 1 a 16 del Acuerdo 017 del Municipio de Sabanagrande «*Por el cual se organiza el servicio de alumbrado público, se definen sus elementos constitutivos, se autoriza al alcalde para entregar en concesión la operación, mantenimiento y expansión del sistema y cruce de cuentas*».

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad, el ciudadano Fabio Londoño Gutiérrez formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

(....)

*2. Declarar la Nulidad de los artículos 1 a 16 inclusive del Acuerdo 017 de 2002 del Municipio de Sabana Grande, (Atlántico)*

*3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, declarar la Nulidad de las demás normas concordantes que por "Unidad de Materia" considere el Honorable Tribunal como nulas.*

##### **1.1.1. Acto administrativo demandado**

El acto demandado es del siguiente tenor<sup>2</sup>:

***Acuerdo No. 017  
(Agosto de 29 de 2002)***

---

<sup>1</sup> En el numeral primero pidió la suspensión provisional del Acuerdo 017 de 2002.

<sup>2</sup> Texto tomado de la copia aportada por los demandantes. Folios 27 al 33 del C.P.

**POR EL CUAL SE ORGANIZA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, SE DEFINEN SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS, SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA ENTREGAR EN CONCESIÓN LA OPERACIÓN, DETERMINACIÓN, MANTENIMIENTO Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA Y CRUCE DE CUENTAS**

**EL CONCEJO MUNICIPAL DE SABANAGRANDE**, en ejercicio de las facultades contenidas en los numerales 3 y 4 de los artículos 313 y 338 de la Constitución Política, numeral 3 de artículo 32 de la Ley 136 de 1994, numeral 11 del artículo 25 y numeral 32 de la Ley 80 de 1993, Leyes 84 de 1915 y 142 y 143 de 1994, Resolución 043 de 1995,

**ACUERDA**

**ARTÍCULO 1º. DEFINICIONES:** Para los efectos del presente acuerdo 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 al municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los servicios de semaforización y relojes eléctricos instalados por el municipio.

**SUMINISTRO:** Es la cantidad de energía eléctrica que el municipio contrata con una empresa de servicio público para dotar a los habitantes del servicio de alumbrado público.

**MANTENIMIENTO:** Es la revisión y reparación periódica de todos los dispositivos y redes involucradas en el servicio de alumbrado público de tal manera que pueda garantizarse a la comunidad un servicio eficiente y eficaz.

**EXPANSIÓN:** Es la extensión de nuevas redes y transformadores exclusivos de alumbrado público para el desarrollo vial y urbanístico de municipio redimensionando el sistema existente.

**SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA:** Es el transporte de energía eléctrica desde las sedes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final.

**ARTÍCULO 2º. RESPONSABILIDADES EN LA ETAPAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO:** Conforme (sic) artículo 2 de la Resolución CREG 043 de 1995, es de competencia del municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción. Así mismo, es responsable del mantenimiento de los postes, redes, transformadores exclusivos para alumbrado público, luminarias y demás elementos destinados para la prestación del servicio. Así mismo, velar por la incorporación de los avances tecnológicos que permitan hacer un uso más eficiente de la energía eléctrica destinada para tal fin, así como la de

elementos que ofrezcan la mejor calidad de iluminación, según la capacidad de económica del municipio. También le corresponde al municipio desarrollar la expansión de su sistema de alumbrado público.

El municipio podrá realizar el mantenimiento y la expansión por su propia cuenta o mediante convenio o contrato celebrado con la misma empresa de servicios públicos que le suministre la energía eléctrica o con cualquier otra persona natural o jurídica que acredite idoneidad y experiencia en la realización de dichas labores.

**ARTÍCULO 3º: HECHO GENERADOR:** Constituye hecho generador del servicio de alumbrado público la iluminación de las vías, parques públicos y demás espacios de libre circulación que se encuentren a cargo de ninguna persona distinta al municipio.

**ARTÍCULO 4º. BASE GRAVABLE:** La base gravable será el valor mensual del servicio de energía eléctrica que incluye todos los cargos y tarifas definidas por la CREG. Para los estratos con subsidio, se aplicará la tarifa después de descontados los subsidios en su facturación.

**ARTÍCULO 5º. TARIFAS:** Es el porcentaje sobre el consumo mensual de energía eléctrica como compensación económica a cargo del usuario, concertada entre el municipio y la empresa de servicio público, según la clasificación de los estratos socio-económicos de los usuarios y según aprobación del Concejo Municipal para efecto de lo dispuesto en el inciso anterior, establecer la siguiente tarifa, por sectores residenciales, industriales, oficial e instalaciones provisionales y otros.

#### **I. SECTOR RESIDENCIAL.**

Establecer para todos los estratos residenciales una tarifa que oscile de cero por ciento (0%) hasta el ocho por ciento (8%) de su valor bruto de consumo de energía a la tarifa mayor vigente para la zona de acuerdo a su categoría y estrato, sin descontar los subsidios si los hubiere. Y establézcase una base mínima para usuarios así:

Estrato 1. \$500, Estrato 2: \$1.000, Estrato 3: \$2.000, Estrato 4: \$4.400, Estrato 5: \$6.000, Estrato 6: \$9.000.

#### **II. SECTOR COMERCIAL**

Establecer para dicho sector una tarifa que oscile de cero por ciento (0%) hasta el nueve por ciento (9%) sobre el valor bruto del consumo mensual de energía incluyendo energía activa, energía reactiva y demanda máxima con un impuesto o base mínimo de \$10.000 mensual.

#### **III. SECTOR INDUSTRIAL**

*Establecer para dicho sector una tarifa que oscile de cero por ciento (0%) hasta el diez por ciento (10%) del valor bruto del consumo mensual de energía incluyendo energía activa, energía reactiva y demanda máxima con un impuesto o base mínimo de \$10.000 mensual.*

#### **IV. SECTOR OFICIAL**

*Establecer para dicho sector una tarifa que oscile de cero por ciento (0%) hasta el nueve por ciento (9%) sobre el valor bruto del consumo mensual de energía incluyendo energía activa, energía reactiva y demanda máxima con un impuesto o base mínimo de \$10.000 mensual.*

#### **V. INSTALACIONES PROVISIONALES Y OTROS SECTORES**

*Establecer para los usuarios provisionales y/o otros sectores consumidores de energía no contemplados anteriormente una tarifa que oscile de cero por ciento (0%) hasta el nueve por ciento (9%) sobre el valor bruto del consumo mensual de energía incluyendo energía activa, energía reactiva y demanda máxima con un impuesto o base mínimo de \$10.000 mensual.*

#### **VI. OTROS U OTRAS INSTALACIONES**

*Las personas naturales o jurídicas en general quienes de manera permanente u ocasional en el área del municipio se encuentren clasificados en la siguiente condición estarán obligados al pago de una tasa de alumbrado público así:*

*a) Empresas o personas propietarias y/o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica con capacidad nominal mayor a 500 KVA cancelarán la suma equivalente al valor mensual de 8000 Kwh/mes a la misma tarifa que se le factura al Alumbrado Público Municipal por cada 1MVA o fracción.*

**Parágrafo:** *Para modificar el sistema tarifario establecido en este acuerdo será facultad del Concejo Municipal se Sabanagrande previo concepto de Planeación Municipal.*

**ARTÍCULO 6º. SUJETO PASIVO:** *Son sujetos pasivos los propietarios o poseedores de inmuebles o suscriptores de energía eléctrica atendidos por los distribuidores o comercializadores de la energía eléctrica en la jurisdicción municipal, bien sea por el uso de inmueble está destinado para usos residencial, comercial, industrial o institucional.*

**ARTÍCULO 7º. SUJETO ACTIVO:** *Es el municipio en cuya cabeza reside la potestad de prestar el servicio de alumbrado público, hacer mantenimiento, expansión e incorporación de los avances tecnológicos responsables del pago oportuno del suministro de energía eléctrica, la incorporación de partidas presupuestales suficientes para cubrir las*

*obligaciones económicas por el uso del servicio de alumbrado público, celebrar convenios o contratos con empresas de servicios públicos y personas naturales o jurídicas.*

*Así mismo está investido de la competencia para liquidar, facturas, cobrar y recaudar la tarifa.*

**ARTÍCULO 8º. AUTORIZACIONES:** *Autorizar al señor Alcalde Municipal para que previo el lleno de los requisitos de licitación pública, contrate por el sistema de concesión, el suministro, mantenimiento, expansión y operación de la infraestructura del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro e instalación de luminarias y accesorios e incorporar los avances tecnológicos para la repotenciación y expansión del sistema, con personas naturales o jurídicas que acrediten idoneidad, experiencia y solidez económica en la realización de dichas labores, para lo cual podrá pignorar el 100% de los ingresos proyectados del impuesto de alumbrado público, como garantía de la financiación de las inversiones necesarias, conforme con las normas y disposiciones legales vigentes.*

**ARTÍCULO 9º. FACTURACIÓN Y COBRO DEL SERVICIO:** *El municipio podrá por sí mismo o a través del concesionario del servicio de alumbrado público, facturar y/o cobrar directamente a los usuarios, incluyendo la cartera corriente o vencidos y estará obligado a consignar de forma inmediata los valores recaudados en las cuentas bancarias que el encargo fiduciario tenga para el manejo de los recursos de alumbrado público.*

**ARTÍCULO 10º. RENDICIÓN DE INFORMES:** *Las empresas de comercialización o las empresas naturales o jurídicas, que generen, distribuyan o comercialicen energía eléctrica dentro del área municipal, deberán informar mensualmente la municipio o a quien éste delegue informes de los consumos generados, distribuidos o comercializados, estando obligado a transferir dentro de los cinco (5) días siguientes al inicio del mes, los valores que hubiere recaudado o producido por concepto de alumbrado público al Encargo Fiduciario destinado al manejo de los recursos del servicio de alumbrado público.*

**ARTÍCULO 11º. CRUCE DE CUENTAS:** *Autoriza al Alcalde Municipal para compensar las deudas recíprocas por el sistema de cruce de cuentas entre los valores del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, uso del suelo y el espacio aéreo público adeudados por Electricaribe E.S.P. S.A. contra las acreencias a cargo del municipio por concepto del servicio de alumbrado público a favor de aquella, conforme con el artículo 815 816 del Estatuto Tributario y el artículo 59 de la Ley 550 de 1999.*

**ARTÍCULO 12º.** *La infraestructura existente y futura de los servicios de alumbrado público instalada en el área de la jurisdicción del municipio, es y será de propiedad del municipio de Sabanagrande.*

*El operador utilizará dicha infraestructura únicamente en la condición y términos establecidos en el contrato suscrito.*

**ARTÍCULO 13º.** *La entrega de los derechos de operación y administración integral de la infraestructura existente del sistema de alumbrado público, se realizará con la condición de que su valor y los rendimientos y utilidades que resulten de su explotación, no se incluyan en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse en el sector residencial del municipio y en consecuencia se consideren subsidiarios para este sector (residencial).*

*Lo previsto en el inciso anterior, se efectuará con base en la aplicación de la metodología fijada por la Comisión de Energía.*

**ARTÍCULO 14º.** *En la eventualidad en que el Municipio no pueda entregar en concesión el servicio de alumbrado público a personas naturales o jurídicas de derecho privado en el*

*término de 180 días, autorizar al alcalde para celebrar convenio con Electricaribe S.A. E.S.P. a fin de que esta Entidad asuma la operación, mantenimiento, reparación, facturación, recaudo y administración del servicio de alumbrado público.*

**ARTÍCULO 15º.** *Las autorizaciones concedidas al Señor Alcalde mediante este acuerdo deben realizarse acorde con las normas y disposiciones vigentes.*

**ARTÍCULO 16º.** *Este Acuerdo rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

### **1.1.2. Normas violadas**

El demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículos 95 -numeral 9, 287, 313, 338 y 363.
- Ley 97 de 1913: artículo 1º.
- Ley 84 de 1915: artículo 1º.

### **1.1.3. Concepto de la violación**

Dijo que las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, que autorizaron la creación del impuesto de alumbrado público, no precisan los elementos del tributo, razón por la cual, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 perdieron vigencia, sin que sea válido que los concejos municipales suplan esta deficiencia con la expedición de un acuerdo municipal.

Que, pese a lo anterior, el Acuerdo 017 de 2002 estableció el impuesto de alumbrado público a partir de la autorización conferida por las leyes citadas y desarrolló los elementos de la obligación tributaria, situación que atentaba contra el artículo 338 de la Constitución Política que exige que la ley que crea el tributo debe fijar sus elementos –hecho generador, sujetos activo y pasivo, base gravable y tarifa.

Advirtió que el Consejo de Estado, en sentencia del 17 de julio de 2008, dictada en el expediente 16170, señaló que el hecho generador del impuesto de alumbrado público creado por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 era indeterminado. Que así, el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, al carecer de los requerimientos

del artículo 338 de la Constitución Política, había perdido aplicabilidad y, por tanto, no podía desarrollarse.

Concluyó que el Acuerdo 017 de 2002 era nulo por contravenir las normas invocadas como violadas así:

- i) Los artículos 95, numeral 9, 287 y 363 de la Constitución Política por «*falsa interpretación e indebida aplicación*», al crear un tributo sin soporte legal vigente;
- ii) El artículo 338 de la Constitución Política por falta de aplicación al crear un tributo y establecer los elementos de la obligación tributaria que no fueron definidos por la ley;
- iii) El artículo 287 de la Constitución Política, por errónea interpretación, en tanto que esa norma le confiere autonomía a los municipios para completar los elementos estructurales del tributo si la ley no lo ha hecho, pero no para hacerlo más allá de lo previsto en la norma y
- iv) Los artículos 1º de la Ley 97 de 1913 y 1º de la Ley 84 de 1915 por indebida aplicación, normas que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 perdieron vigencia.

De otra parte, dijo que el acuerdo demandado atentaba contra el principio de certeza del tributo que se desprende de los artículos 95 -numeral 9, y 338 de la Constitución Política, como manifestación del principio de legalidad, según el cual, y según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley, las ordenanzas y los acuerdos debe fijar directamente los elementos esenciales del tributo a efectos de brindar seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos.

## **1.2. SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

El demandante solicitó la suspensión provisional de los acuerdos demandados. La petición fue rechazada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante auto del 12 de abril de 2010<sup>3</sup>.

### **1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de Sabanagrade se opuso a las pretensiones de la demanda.

Dijo que la prestación del servicio de alumbrado público, por mandato del artículo 311 de la Constitución Política, le corresponde a los municipios.

Que según la Resolución 043 de 1995, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, a los municipios les compete, y es su responsabilidad, prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendida en sus jurisdicciones, al igual que su mantenimiento y expansión.

Agregó que los municipios están facultados para celebrar contratos o convenios para la prestación del servicio de alumbrado público, de tal manera que el suministro de energía sea de responsabilidad de la empresa distribuidora o comercializadora con quien el municipio llegue al acuerdo. Que, además, puede contratar el mantenimiento o la expansión del servicio.

Señaló que la Ley 84 de 1915 facultó a los municipios para utilizar mecanismos impositivos para el recaudo de recursos destinados a este servicio, en particular el impuesto de alumbrado público, que en todo caso debe ser aprobado por el Concejo Municipal según lo establecido en el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política y en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

### **1.4. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda.

---

<sup>3</sup> Folios 68 al 72 del cuaderno 1.

Dijo que el artículo 311 de la Constitución Política señala que le corresponde a los municipios la prestación de los servicios públicos que determine la ley. Que en desarrollo de dicho precepto constitucional, el artículo 3º de la Ley 136 de 1994 reiteró que le compete a los municipios la prestación de los servicios públicos.

Que, por su parte, el artículo 6º de la Ley 142 de 1994 establece que los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

Señaló que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante la Resolución 043 de 1995, definió el servicio de alumbrado público y estableció que es competencia de los municipios prestar el servicio en sus jurisdicciones.

Que el municipio, como responsable de la prestación del servicio de alumbrado público, debía asumir los costos que este demande, no solo los correspondientes a la instalación de las redes y de la infraestructura, sino también, los que conlleve el suministro de la energía eléctrica.

Sostuvo que la Resolución 043 de 1995, en concordancia con los artículos 287 y 313 de la Constitución Política y 32 de la Ley 136 de 1994, constituía la base para el cobro del servicio de alumbrado público a los usuarios, y que si bien el municipio es el responsable del pago del suministro de alumbrado público, la norma lo faculta para recuperar los costos en los que incurre por la prestación del servicio, incluidos los de expansión y mantenimiento.

Recalcó que en ejercicio de las facultades que se le confieren a los municipios, éstos pueden establecer la tarifa que se les cobra a los usuarios por la prestación del servicio.

Luego de hacer referencia al principio de legalidad tributaria, para lo cual se remitió a lo dicho por la Corte Constitucional, advirtió que el Acuerdo 017 de 2002 organizó el servicio de alumbrado público, definió sus elementos cuantitativos, autorizó al alcalde para entregar en concesión la operación, mantenimiento, expansión del sistema y cruce de cuentas, con sujeción a la Ley 142 de 1994 y a la Resolución 043 de 1995.

Que así, la demanda no tenía la vocación de prosperar puesto que el Concejo Municipal de Sabanagrande no extralimitó sus funciones al establecer el servicio de alumbrado público y no quebrantó ninguna de las disposiciones invocadas como violadas. Que, en todo caso, la Ley 97 de 1913 era inaplicable según lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia del 17 de junio de 2008, dictada en el expediente 16170.

### **1.5. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El demandante apeló la sentencia del Tribunal.

Dijo que la Ley 97 de 1913 creó el impuesto de alumbrado público. Que la Constitución Política le confiere a los municipios la facultad de establecer los tributos y determinar sus elementos estructurales, siempre y cuando se sujeten a lo establecido en la ley.

Que la violación del principio de legalidad, alegado en la demanda, se configuró en la medida en que el Concejo Municipal de Sabanagrande estableció los elementos del impuesto de alumbrado público, razón por la cual del Acuerdo 017 de 2002 debía ser anulado.

Sostuvo que el análisis argumentativo realizado por el Tribunal en la sentencia apelada fue impreciso, porque lo señalado en los precedentes jurisprudenciales citados en relación con el principio de legalidad tributaria no correspondía a las características del Acuerdo 017 de 2002, y que de haberse realizado un análisis preciso se hubiera declarado su nulidad.

Advirtió que el Tribunal calificó el alumbrado público como un servicio público. Que de acuerdo con esa interpretación, debería corresponder más bien a una tasa, pero que, en todo caso, igual para fijar los elementos de las tasas había que cumplir la Constitución y la ley.

Que, así, no se explicaba cómo, luego de referirse en extenso al principio de legalidad tributaria, concluyó que el tributo establecido mediante el acuerdo demandado, con fundamento en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, no era nulo pues, a juicio del Tribunal no violó el principio de legalidad y reserva de ley.

Concluyó que la jurisprudencia traída a colación por el Tribunal deja en claro que los concejos municipales pueden establecer los elementos del tributo, siempre y cuando se sujeten a la Constitución Política y a la ley. Que en consideración a que las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no establecen los elementos del tributo, el Concejo Municipal de Sabanagrande no podía establecerlos.

#### **1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

#### **1.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada.

Dijo que que el Consejo de Estado, en sentencia del 9 de julio de 2009, dictada en el expediente 16544, señaló que los concejos municipales están facultados para establecer los elementos de los tributos a los que se refiere la Ley 97 de 1913.

Que a pesar de que la referida ley no fijó todos los elementos del impuesto, era posible que las entidades territoriales los determinen en el marco fijado por la norma y, en especial, por la autorización expresa otorgada para su creación.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el demandante, la Sala decide sobre la nulidad del Acuerdo 017 de 2002 «*por el cual se organiza el servicio de alumbrado público, se definen sus elementos constitutivos, se autoriza al alcalde para entregar en concesión la operación, determinación, mantenimiento y expansión del sistema y cruce de cuentas*».

En concreto, debe resolver si el acuerdo demandado viola el principio de legalidad tributaria en tanto que estableció los elementos del impuesto de alumbrado público sin que estos hubieran sido establecidos en la ley.

La Sala parte de precisar que si bien es cierto que esta Corporación, como lo señaló el demandante, durante algún tiempo sostuvo que el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 era inaplicable y que, por tanto, los concejos municipales no contaban con autorización legal para establecer el impuesto sobre el servicio de alumbrado público<sup>4</sup>, esa posición fue rectificada desde el año 2009.

Para esos efectos, se tuvo en cuenta que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-504 de 2002, declaró exequible el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 con fundamento en que el artículo 338 de la Carta Política faculta a los concejos municipales para fijar los elementos de los tributos cuya creación autoriza la citada ley.

Para esos efectos, la Corte señaló que:

*(...) tal como lo ha venido entendiendo esta Corporación, el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales.*

*Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas*

---

<sup>4</sup>Entre otras sentencias: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. 11 de diciembre de 2008. Radicación: 250002327000200200929 02. (16243). Actor: PERSONERO MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ – BERNARDO HÉCTOR CHINCHILLA GUTIÉRREZ. Demandado: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ y CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: LIGIA LÓPEZ DÍAZ. 17 de julio de 2008. Radicación: 070012315000200500203-01. (16170). Actor: EMPRESA DE ENERGÍA DE ARAUCA E.S.P. Demandado: MUNICIPIO DE SARAVERENA.

*departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consecuencia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos.*

(...)

*Destacando en todo caso que mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional; en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activos y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo.*

(...)

*Al respecto nótese cómo la norma establece válidamente el sujeto activo y algunos sujetos pasivos – empresas de luz eléctrica y de gas-, y los hechos gravables, dejando al resorte del Concejo de Bogotá la determinación de los demás sujetos pasivos y de las tarifas.*

El criterio de la Corte Constitucional fue acogido por la Sala en sentencia del 9 de julio de 2009<sup>5</sup>, fallo mediante el que se modificó la posición que durante algún tiempo sostuvo en relación con la potestad impositiva de las entidades territoriales.

Así, a partir de julio 2009, se retomaron los planteamientos generales que la Sala había expuesto en otra oportunidad sobre el particular, concretamente en la sentencia del 15 de octubre de 1999<sup>6</sup>, en la que se precisó que:

*(...) en virtud del denominado principio de “predeterminación”, el señalamiento de los elementos objetos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar “directamente” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.*

También se acogió de la sentencia citada 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>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. 09 de julio de 2009. Radicación: 170012331000200600404 02. (16544). Actor: NÉSTOR FABIO VALENCIA TORRES Y OTRO. Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO. Bogotá, D.C., 15 de octubre de 1999. Radicación: 50422-23-24-000-942622-02. (9456). Actor: LUCY CRUZ DE QUIÑONES. Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN.

A partir de lo anterior, la Sala ha reiterado que el artículo 338 de la Constitución Política<sup>7</sup> faculta a los órganos de representación popular de las entidades territoriales para que, por autorización de la ley, fijen los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos cuando la ley que autorizó la creación del tributo no lo hizo<sup>8</sup>.

De manera particular, en relación con el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la Sala ha insistido en que los concejos municipales están facultados para definir los elementos del tributo con fundamento en el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y en el artículo 1º de la Ley 84 de 1915<sup>9</sup>.

Por lo anterior, se concluye que el Acuerdo 017 de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Sabanagrande no es nulo, porque, como se advirtió, fue expedido en ejercicio de las facultades que en materia tributaria le reconoce la Constitución Política a las entidades territoriales y con fundamento en la autorización conferida por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.

En consecuencia, por las razones expuestas, se confirmará la sentencia apelada.

---

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 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 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.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

<sup>8</sup> Entre otras sentencias: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. 21 de noviembre de 2012. Radicación: 130012331000200501286-01. (18691). Demandante: Alcides Arrieta Meza. Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. 25 de julio de 2013. Radicación: 7600123310002009651 01. (18570). Demandantes: Fernando Yepes Gómez y Diego Fernando Medina Capote. Demandado: Municipio de Jamundí.

<sup>9</sup> Entre otras sentencias: 1) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. 6 de agosto 2009. Radicación: 080012331000200100569 01. (16315). Actor: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE E.S.P. Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD. 2) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. 11 de marzo de 2010. Radicación: 540012331000200401079 02. (16667). DEMANDANTE: ERNESTO COLLAZOS SERRANO DEMANDADO: MUNICIPIO SAN JOSÉ DE CÚCUTA. 3) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: WILLIAM GIRALDO GIRALDO. 19 de mayo de 2011. Radicación: 230012331000200700474 01. (17764). Actor: ENRIQUE VARGAS LLERAS Y OTRO. Demandado: MUNICIPIO DE SAN PELAYO. 4) CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. 7 de junio de 2011. Radicación: 23001233100020070047301. (17623). Actor: ENRIQUE VARGAS LLERAS Y OTRO. Demandado: MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO.

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

**FALLA:**

**CONFÍRMESE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

Ausente con permiso

