

## **IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Creación y naturaleza jurídica / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Hecho generador y sujeto pasivo**

La norma que regula y autoriza la creación del impuesto predial unificado es la Ley 44 de 1990 (...) Según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta. A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo *“no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.”* Para llegar a esa conclusión, la Sala puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado *“está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto”*. En la providencia citada, la Sala advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia. Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala, las expresiones *“inmueble”* y *“poseedor”* del artículo 14; *“posesión o usufructuó”* del artículo 15 y, *“poseedora”* del artículo 16 del Acuerdo 035 de 2008, se ajustan a las normas invocadas como violadas, especialmente a la Ley 44 de 1990. Esto, porque, como se anotó, el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, cuyo sujeto pasivo puede ser el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien.

**FUENTE FORMAL:** LEY 44 DE 1990 – ARTÍCULO 13 / LEY 44 DE 1990 – ARTÍCULO 14

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la naturaleza del impuesto predial unificado se reiteran las sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 6 de marzo de 2014, radicado 76001-23-31-000-2009-01225-01(19218) C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y de 29 de mayo de 2014, Exp. 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

## **IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Facultad impositiva de los municipios para fijar sus elementos / FACULTAD IMPOSITIVA MUNICIPAL – Alcance**

El artículo 1 de la Ley 97 de 1913, que creó el impuesto de alumbrado público, facultó al Concejo de Bogotá para fijar los elementos del impuesto y, por disposición de la Ley 84 de 1915, esa facultad se hizo extensiva a todos los municipios. La Sala ha reiterado que los municipios sí pueden fijar los elementos del impuesto de alumbrado público y otros impuestos territoriales, pues, se reitera, la ley puede crear el tributo y fijar los elementos del impuesto sin vaciar la competencia del municipio, o puede autorizar la creación del tributo para que sea el municipio el que fije los elementos. Tomando como punto de partida lo anterior, la Sala considera que no se configuró la falta de competencia alegada, pues en ejercicio de la facultad legal referida, el municipio de Puerto Tejada sí podía fijar los elementos del impuesto de alumbrado público en su jurisdicción, como en efecto lo hizo en los artículos 171 a 177 del Acuerdo 35 de 2008 (base legal, el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la causación, la base gravable y la tarifa).

**FUENTE FORMAL:** LEY 97 DE 1913 – ARTÍCULO 1 / LEY 84 DE 1915

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la facultad de los municipios para fijar los elementos del impuesto de alumbrado público se citan las sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 7 de abril de 2011, Exp. (19649) de 24 de octubre de 2013, Exp. 08001-23-31-000-2007-00652-01(18394) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

**COBRO DE COPIAS, CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS – Autorización legal / TASA POR EXPEDICIÓN DE COPIAS Y CERTIFICADOS – Exequibilidad / FIJACIÓN DE TASAS O DERECHOS – Reserva de ley / TARIFAS DE TASAS Y DERECHOS – Delegación de competencia. Es válido efectuarla a la autoridad administrativa territorial para la fijación de la tarifa / TARIFA POR EXPEDICIÓN DE COPIAS – Límite / LIMITACIÓN DE TARIFA DE TASA POR EXPEDICIÓN DE COPIAS – EXEQUIBILIDAD**

La Ley 57 de 1985 también autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los municipios y dispuso que dicho cobro estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción. Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-099 del 31 de enero de 2001, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada (...) La Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que, conforme con la ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción. Lo anterior, por cuanto las tasas o derechos deben ser fijadas por la ley, y sólo se puede transferir la competencia para que la autoridad territorial determine las tarifas correspondientes. Así, el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política señala: *“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”*. Sin embargo, como lo precisó la misma Corte: *“... La ley no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en la Constitución, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes (...) El artículo 17 de la Ley 57 de 1985 fijó los criterios para determinar la tarifa de la tasa así: “En ningún caso el precio fijado podrá exceder el costo de la reproducción”, previsión que la Corte Constitucional encontró ajustada a la Constitución Política y que se encuentra acorde con lo señalado por la misma Corte al disponer: “La habilitación constitucional al legislador para otorgar a la autoridad administrativa la facultad de fijar una tarifa, no puede ser entendida como la autorización de entregarle a la administración una función discrecional. La única facultad que la ley puede delegar en la autoridad administrativa es la de ajustar el monto del tributo a los costos de un servicio o a los precios de un beneficio, según los criterios que el legislador defina”*

**FUENTE FORMAL:** LEY 57 DE 1985 – ARTÍCULO 17 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 338 INCISO 2

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la tasa por expedición de copias, certificados y constancias se cita la sentencia C-099 de 2001 de la Corte Constitucional

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la facultad para fijar la tarifa de la tasa por expedición de copias se cita la sentencia C-577 de 1995 de la Corte Constitucional

**TASA POR EXPEDICIÓN DE COPIAS – Autorización legal. Los municipios están legalmente facultados para crear ese tributo con el fin de recuperar el**

**costo por la expedición de copias / COBRO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS EN EXPEDICIÓN DE COPIAS CONSTANCIAS Y CERTIFICACIONES – Ilegalidad. Excede la autorización legal, pues la tarifa no puede exceder el costo de la reproducción ni tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación**

Sí existe una ley que autoriza a las entidades territoriales para regular la tasa que les permita recuperar el costo por la reproducción de copias o por la expedición de constancias y certificaciones. En consecuencia, habida cuenta de que no se probó la causal de nulidad por falta de competencia del Concejo Municipal de Puerto Tejada para crear el tributo que le permite recuperar el costo por la expedición de copias y certificaciones, en principio, por falta de competencia, no hay lugar a la nulidad parcial del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008. Sin embargo, la Sala observa que el numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, al disponer como parámetro para el cobro de los costos: “4. *Constancias, certificaciones y demás, lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos*”, excede la autorización del artículo 17 de la Ley 57 de 1985, según la cual: “[E]n ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción” y desconoce que el producto de la tasa no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación, razón por la cual habrá que declarar la nulidad de esta expresión. Finalmente, frente al argumento según el cual el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 prohíbe establecer tarifas por servicios o realización de funciones que la ley no contemple, la Sala precisa que, además de que esta norma no se aplica a los entes locales, la tasa correspondiente fue creada por la Ley 57 de 1985, cuya constitucionalidad fue reconocida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001. Por lo anterior, se revocará el numeral primero de la sentencia apelada y, en su lugar, se anulará la expresión “**más un 25% como gastos administrativos**” contenida en el numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Tejada.

**FUENTE FORMAL:** LEY 57 DE 1985 – ARTÍCULO 17

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la tasa de expedición de copias, constancias y certificaciones se reiteran las sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 4 de abril de 2013, Exp. 19001-23-31-000-2010-0007-01(18834), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 7 de abril de 2016, Exp. 76001-23-31-000-2010-000004-01(20049), C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 14 PARCIAL (No anulado) / Acuerdo 35 de 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 15 PARCIAL (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 16 PARCIAL (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 171 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 172 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 173 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 174 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 175 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 176 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 177 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 178 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 179 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 180 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO

TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 181 (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 233 NUMERAL 8 (Anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 233 NUMERAL 9 PARCIAL (No anulado) / ACUERDO 35 DE 2008 (29 de diciembre) MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA – ARTÍCULO 234 NUMERAL 4 PARCIAL (Anulado parcialmente)

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION CUARTA

**Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E)**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00008-01(19825)**

**Actor: FERNANDO YEPES GOMEZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA – CAUCA**

#### FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 30 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que negó las siguientes pretensiones:

*“PRIMERO. Que se declare la **nulidad parcial** del acto administrativo contenido en el Acuerdo Municipal No. 35 del día veintinueve (29) del mes de diciembre del año dos mil ocho (2008) “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL NUEVO CÓDIGO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA – CAUCA” expedido por el Concejo Municipal de Puerto Tejada, en cuanto a las frases resaltadas de los siguientes textos:*

*“LIBRO PRIMERO”  
INGRESOS TRIBUTARIOS  
CAPÍTULO I.  
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO*

*CAPÍTULO I  
NORMAS SUSTANTIVAS*

*ARTÍCULO 14. NATURALEZA. Es un tributo anual de carácter municipal que grava la propiedad **inmueble**, tanto urbana como rural y que fusiona los impuestos predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica y la sobre tasa de levantamiento catastral, como impuesto general unificado que cobrara el municipio sobre el avalúo catastral fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o el auto evalúo (sic) señalado por cada propietaria o **poseedor** de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio.*

*(...)*

*ARTÍCULO 15. HECHO GENERADOR. Lo constituye la propiedad, **posesión o usufructuó** (sic) de un bien inmueble urbano o rural, en cabeza de una persona*

natural o jurídica, incluidas las de derecho público, en el Municipio de Puerto Tejada.

El impuesto se causa a partir del primero (1º) de enero del respectivo período fiscal; su liquidación será anual y se pagará dentro de los plazos fijados por la Administración Municipal.

ARTÍCULO 16. SUJETO PASIVO. Es la persona natural o jurídica, (incluidas las entidades públicas) propietaria o **poseedora** del bien inmueble ubicado en la jurisdicción del Municipio de Puerto Tejada.

(...)

TÍTULO II  
(...)  
**“CAPÍTULO III”**  
**IMPUESTO AL ALUMBRADO PÚBLICO**

**ARTÍCULO 171. BASE LEGAL. Autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 814 de 1915.**

**ARTÍCULO 172. HECHO GENERADOR. El hecho generador del impuesto de Alumbrado Público lo constituye la propiedad o posesión de predios ubicados dentro de la jurisdicción del Municipio de Puerto Tejada.**

**ARTÍCULO 173. SUJETO ACTIVO. El Municipio de Puerto Tejada es el ente administrativo a cuyo favor se establece el impuesto de Alumbrado Público.**

**ARTÍCULO 174. SUJETO PASIVO. Lo conforman las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de predios en la jurisdicción del Municipio de Puerto Tejada.**

**ARTÍCULO 175. CAUSACIÓN. La contribución para infraestructura vial se causa en el momento de la legalización del respectivo contrato y su pago se realizará en la Tesorería Municipal.**

**ARTÍCULO 176. BASE GRAVABLE. La tarifa establecida a través del presente acuerdo se aplicará teniendo en cuenta todos los valores facturados a los usuarios, según la estructura tarifaria definida para el servicio público domiciliario de Energía y Gas CERG, o la entidad que haga sus veces de conformidad con las normas vigentes.**

**ARTÍCULO 177. TARIFA. El impuesto de Alumbrado Público se determinará según el estrato socio económico para el sector residencial y de acuerdo con el rango de consumo para los otros sectores, según la siguiente tabla:**

**ESTRATOS RESIDENCIALES**

<b><u>ESTRATO</u></b>	<b><u>VALOR</u></b>
<b><u>ESTRATO 1 (bajo-bajo)</u></b>	<b><u>\$1.000</u></b>
<b><u>ESTRATO 2 (bajo)</u></b>	<b><u>\$2.150</u></b>
<b><u>ESTRATO 3 (medio-bajo)</u></b>	<b><u>\$2.500</u></b>
<b><u>ESTRATO 4 (medio)</u></b>	<b><u>\$5.000</u></b>
<b><u>ESTRATO 5 (medio alto)</u></b>	<b><u>\$9.337</u></b>
<b><u>ESTRATO 6 (alto)</u></b>	<b><u>\$9.500</u></b>

**COMERCIAL**

	<b><u>VALOR</u></b>
<b><u>KIOSKEROS</u></b>	<b><u>\$6.000</u></b>
<b><u>CONSUMO DE 0-500 Kwh</u></b>	<b><u>\$10.527</u></b>
<b><u>CONSUMO DE 501-1000 Kwh</u></b>	<b><u>\$12.146</u></b>
<b><u>CONSUMO DE 1001 – 2000 Kwh</u></b>	<b><u>\$23.420</u></b>
<b><u>CONSUMO DE 2001-3000 Kwh</u></b>	<b><u>\$35.287</u></b>
<b><u>CONSUMO DE 3001 – 5000</u></b>	<b><u>\$132.629</u></b>

<u>CONSUMO DE 5001-10000 Kwh</u>	<u>\$201.520</u>
<u>MAYORES DE 1000 Kwh</u>	<u>11% DEL CONSUMO</u>

#### **INDUSTRIAL**

	<u>VALOR</u>
<u>CONSUMO DE 0-500 Kwh</u>	<u>\$34.567</u>
<u>CONSUMO DE 501-1000 Kwh</u>	<u>\$42.036</u>
<u>CONSUMO DE 1001 – 2000 Kwh</u>	<u>\$47.500</u>
<u>CONSUMO DE 2001-3000 Kwh</u>	<u>\$53.200</u>
<u>CONSUMO DE 3001 – 5000</u>	<u>\$122.950</u>
<u>CONSUMO DE 5001-10000 Kwh</u>	<u>\$261.978</u>
<u>MAYORES DE 1000 Kwh</u>	<u>12% DEL CONSUMO</u>

**PARÁGRAFO 1. Estos valores se ajustarán de acuerdo a las directrices nacionales que dicte la CRAG.**

**PARÁGRAFO 2. Para el consumo de energía eléctrica de los usuarios residenciales y no residenciales en el mes de diciembre de cada año, la tarifa se incrementará en 5% de su valor, con el propósito de atender el alumbrado público navideño.**

**ARTÍCULO 178. COBRO Y RECAUDO A TRAVÉS DE OTRAS ENTIDADES. Para garantizar el recaudo oportuno y eficiente de lo debido por el servicio de alumbrado público, este podrá efectuarse conjuntamente con el cobro de los servicios de energía eléctrica o con otro servicio público, previo convenio con las entidades correspondientes.**

**ARTÍCULO 179. INTERESES POR MORA EN EL PAGO. Los contribuyentes o responsables del impuesto de alumbrado público, que no cancelen oportunamente el impuesto a cargo deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago.**

**Para tal efecto, la totalidad de los intereses de mora liquidarán con base en la tasa de intereses vigentes en el momento del respectivo pago. Esta tasa se aplicará por cada mes o fracción de mes calendario de retardo.**

**La tasa de interés moratorio será la misma aplicable para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.**

**ARTÍCULO 180. AGENTES RECAUDADORES Y RETENEDORES. Todas aquellas personas naturales o jurídicas que presten servicio de comercialización de Energía Eléctrica en el Municipio de Puerto Tejada, estarán obligadas a facturar y recaudar el impuesto de alumbrado público establecido por el Municipio, el valor recaudado y retenido deberá ser girado a la Administración, o quien esta señale, dentro de los plazos acordados. Estas personas tendrán el carácter de agentes retenedores y estarán sometidos a los procedimientos y sanciones establecidos en el Estatuto Tributario Municipal.**

**ARTÍCULO 181. GRANDES CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Los grandes consumidores de energía eléctrica, que no compren la misma a la empresa comercializador (sic) con que el Municipio suscriba el contrato de suministro para la prestación del servicio de Alumbrado Público, están obligados a rendir informe mensual al municipio con el fin de que se les facture el impuesto a que se refiere este acuerdo, para lo cual el suministrador de la energía facturará y cobrará el valor correspondiente al alumbrado público inclusive retroactivamente.”**

(...)

TÍTULO IV  
(...)

## CAPÍTULO IV

### TASAS POR SERVICIOS, DERECHOS Y APROVECHAMIENTOS

#### ARTÍCULO 233. AUTORIZACIÓN ESPECIAL.

*Autorízase al Alcalde Municipal para que en un plazo no mayor a sesenta (60) días, a partir de la expedición del presente Acuerdo, defina por medio de Decreto las tasas, importes, derechos y cánones de arrendamiento de los siguientes servicios, los cuales solo podrán establecerse a cargo del beneficiario o infractor y siguiendo las orientaciones establecidas en el artículo 219 de este Código:*

1. *Publicaciones en la Gaceta Municipal.*
2. *Arrendamientos de locales y Matrícula de espacios en la plaza de mercado.*
3. *Tarifas de aseo público y recolección de basuras.*
4. *Derechos de uso de espacios en la plaza de mercado.*
5. *Matadero público.*
6. *Arrendamiento de bienes inmuebles.*
7. *Alquileres de equipos y maquinarias.*
8. **Costos de Paz y Salvos**
9. **Constancias**, *declaraciones, permisos, certificaciones, formatos, formularios, fotocopias simples y autenticadas.*
10. *Conceptos de Uso del Suelo.*
11. *Multas.*

#### ARTÍCULO 234. DETERMINACIÓN DE COSTOS.

*Para efectos de determinar los costos sobre los cuales se impondrán los derechos por servicios, alquileres, arrendamientos, aprovechamientos y multas se tendrán en cuenta los siguientes parámetros:*

1. (...)
4. **Constancias, certificaciones y demás, lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos.**

**SEGUNDO.** *Que se ordene cumplir la sentencia en el término indicado en el artículo 176 del Decreto 01 de 1984 con los efectos señalados en el artículo 177 de la misma obra.*

**TERCERO.** *Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas causadas en el presente proceso.”*

## 1. ANTECEDENTES PROCESALES

### 1.1. LA DEMANDA

En ejercicio del contencioso de simple nulidad, el señor Fernando Yepes Gómez hizo las peticiones transcritas al inicio de esta providencia.

#### 1.1.1. Normas violadas

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 1, 123, 124, 125, 150, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución Política.
- Ley 153 de 1887.
- Ley 97 de 1913.

- Ley 84 de 195.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 14 de 1983.
- Ley 44 de 1990.
- Ley 962 de 2005.

### 1.1.2. Concepto de la violación

- **El impuesto predial**

Indicó que la parte del acuerdo acusado violó el artículo 97 de la Ley 4 de 1913, la Ley 44 de 1990 y el artículo 317 de la Constitución Política, al disponer que el impuesto predial recaea sobre quien ostenta calidades diferentes a las de propietario, o sobre la existencia del bien raíz.

Sostuvo que, conforme con el artículo 97 de la Ley 4 de 1913 y la Ley 44 de 1990, el impuesto predial es un impuesto que recaea sobre el derecho a la propiedad y no sobre los bienes raíces o su existencia. De tal forma que el sujeto pasivo es, únicamente, el titular del derecho de propiedad del bien en sí mismo.

Dijo que cuando la Ley 44 de 1990 se refiere a *“impuestos sobre la propiedad raíz”* y el artículo 317 de la Constitución Política alude a la *“propiedad inmueble”*, debe entenderse que el impuesto recaea sobre el derecho a la propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble.

Por lo anterior, a su juicio, los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo acusado son parcialmente, nulos.

- **Impuesto de alumbrado público**

El demandante dijo que ante la omisión de la Ley 97 de 1913 de señalar el hecho generador del impuesto de alumbrado público, el municipio de Puerto Tejada no podía establecer los elementos en el Acuerdo demandado, puesto que la ley no lo autorizó para el efecto. Esto, a su juicio, violó el artículo 338 de la Constitución Política, por falta de competencia del municipio demandado para fijar el hecho generador del impuesto.

- **Certificados y constancias**

La parte actora sostuvo que el municipio de Puerto Tejada violó el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, al atribuir a los certificados y constancias el carácter de tributo, bajo la denominación de tasa.



Dijo que el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 consagra la prohibición de establecer tarifas por servicios o por la realización de funciones que la ley no contemple.

Afirmó que de acuerdo con la doctrina, lo que diferencia la tasa de la contribución y del impuesto es el hecho generador, que consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial de dominio público o la prestación de servicios o la realización de actividades que afectan de manera particular al sujeto obligado.

Sostuvo que, para el caso de los certificados y constancias que regulan los artículos 233 y 234 del Acuerdo acusado, no existe norma alguna que respalde su creación legal bajo la figura de tasa, ni que autorice el cobro de tarifa alguna por su expedición. Que, por el contrario, para el caso de los certificados y paz y salvo del impuesto predial, el artículo 27 de la Ley 14 de 1983, el Decreto 3496 de 1983 y el artículo 16 de la Ley 44 de 1990 disponen que estos certificados son expedidos por la administración municipal con el fin de dar cuenta de que el contribuyente está a paz y salvo con la obligación tributaria, y son primordiales para la protocolización de trámites notariales para efectos de la disposición, afectación, etc., de un bien inmueble.

## **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La apoderada del municipio de Puerto Tejada contestó la demanda y se limitó a decir que se oponía a las pretensiones de la parte actora, que se probaran los hechos, y que invocaba como fundamentos de derecho los artículos 206 y siguientes del Decreto Ley 01 de 1984.

## **1.3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones:

- **Impuesto predial**

Con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, afirmó que el impuesto predial es un gravamen de tipo real, que se aplica en consideración al bien gravado (bien raíz), y que el sujeto pasivo es tanto el propietario como el poseedor del bien. Así, consideró que los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo acusado no violaban la Ley 44 de 1990.

- **Impuesto de alumbrado público**

Precisó que el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Bogotá, facultad que se extendió a los municipios por virtud de la Ley 84 de 1915.

Indicó que en la sentencia C-504 de 2002, la Corte Constitucional precisó que los concejos municipales estaban facultados para determinar los elementos de los tributos cuya creación autoriza la ley.

Dijo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, por autorización otorgada por la Ley, los entes territoriales están facultados para fijar los elementos de los tributos en su jurisdicción.

Con base en lo anterior, el Tribunal consideró que el concejo municipal de Puerto Tejada estaba facultado para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público en su jurisdicción, en virtud de la Ley 97 de 1913 y el artículo 338 de la Constitución Política. Que, por lo tanto, los artículos 171 a 177 del Acuerdo demandado no eran nulos por establecer los elementos del impuesto en el municipio.

- **Tasa por expedición de paz y salvos, constancias y certificaciones**

Con fundamento en la sentencia proferida por el Tribunal el 31 de marzo de 2011, consideró que los artículos 233 y 234 se ajustaron a la ley, en cuanto fijaron una tasa para gravar la expedición de certificaciones y constancias.

El *a quo* reiteró que los concejos municipales estaban facultados por el artículo 338 de la Constitución Política para fijar tasas como la discutida.

#### **1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La sociedad actora apeló la decisión del Tribunal. Las razones de su inconformidad se resumen así:

Reiteró que los concejos municipales tienen autonomía restringida en materia tributaria, de tal forma que solo pueden determinar los elementos de los tributos por autorización de la ley.

Insistió en que el Acuerdo acusado viola la Ley 44 de 1990 y, por lo tanto, es nulo, al fijar como sujeto pasivo del impuesto predial a los poseedores de bienes inmuebles en el municipio de Puerto Tejada. Esto, porque el impuesto predial unificado es un tributo que grava la propiedad inmueble y no la propiedad raíz.

Indicó que al no existir ley que autorice su creación y cobro, el municipio de Puerto Tejada no podía crear o autorizar, como lo hizo en el Acuerdo demandado, el cobro de una tasa por la expedición de certificados y constancias. No obstante, dijo que de aceptarse la posibilidad de fijar este tipo de tasas, debe tenerse en cuenta que conforme con el artículo 338 de la Constitución, debe definirse el sistema y el método para definir los costos, beneficios y la forma de hacer el reparto de la tasa.

Dijo que si bien es cierto que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han considerado que la ley puede autorizar a los entes territoriales para fijar los elementos esenciales de los tributos en su jurisdicción, cuando la ley no los ha señalado, también lo es que la misma ley debe fijar las pautas, las orientaciones y las regulaciones o limitaciones generales para el ejercicio de esa facultad, lo que no ocurrió en el caso del Acuerdo demandado.

### **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes guardaron silencio.

### **1.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no rindió concepto.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca que negó las pretensiones de la demanda.

En los términos del recurso, se decidirá si las expresiones *“inmueble”* y *“poseedor”* del artículo 14; *“posesión o usufructuó”* del artículo 15; *“poseedora”* del artículo 16; *“Costos de Paz y Salvos”*, *“constancias”* y *“certificaciones”* del artículo 233 y *“lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos”* del numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 del 29 de diciembre de 2008, *“Por medio del cual se expide el nuevo Código de Rentas para el municipio de Puerto Tejada-Cauca”*, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Tejada-Cauca, se ajustan a la ley.

Igualmente, se decidirá si son nulos los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176 y 177 del Acuerdo 35 de 2008, por falta de competencia del municipio de Puerto Tejada para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público en esa jurisdicción.

### **2.1. Nulidad parcial de los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo 35 de 2008**

El demandante alega que el impuesto predial recae sobre el “derecho” de propiedad y que el único sujeto pasivo del impuesto predial es el dueño o propietario. Por tanto, a su juicio, las expresiones demandadas, contenidas en los artículos 14, 15 y 16 del Acuerdo 35 de 2008, son nulas por gravar la propiedad inmueble, y no el derecho de propiedad, y al fijar como sujeto pasivo al poseedor y al usufructuario.

La Sala considera que las disposiciones acusadas no son nulas por las siguientes razones:

La norma que regula y autoriza la creación del impuesto predial unificado es la Ley 44 de 1990, *“Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”*.

Según la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta<sup>1</sup>.

A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, la Sala precisó que el tributo *“no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor.”*<sup>2</sup>

Para llegar a esa conclusión, la Sala puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado *“está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto”*.<sup>3</sup>

En la providencia citada, la Sala advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala, las expresiones *“inmueble”* y *“poseedor”* del artículo 14; *“posesión o usufructuó”* del artículo 15 y, *“poseedora”* del artículo 16 del Acuerdo 035 de 2008, se ajustan a las normas invocadas como violadas, especialmente a la Ley 44 de 1990. Esto, porque, como se anotó, el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, cuyo sujeto pasivo puede ser el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien<sup>4</sup>.

No prospera el cargo de apelación.

---

<sup>1</sup> Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: sentencia del 29 de marzo de 2007, Radicación: 250002327000200101676 01(14738), C.P.: Ligia López Díaz; sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 250002327000200301655 02(16634).CP. (E): Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

<sup>3</sup> idem

<sup>4</sup> Se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencia del 6 de marzo de 2014, expediente 19218 C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

## **2.2. Nulidad de los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176 y 177 del Acuerdo 35 de 2008**

El demandante alegó que el municipio de Puerto Tejada no tenía facultad legal para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público en su jurisdicción.

El artículo 1 de la Ley 97 de 1913, que creó el impuesto de alumbrado público, facultó al Concejo de Bogotá para fijar los elementos del impuesto y, por disposición de la Ley 84 de 1915, esa facultad se hizo extensiva a todos los municipios.

La Sala ha reiterado que los municipios sí pueden fijar los elementos del impuesto de alumbrado público y otros impuestos territoriales, pues, se reitera, la ley puede crear el tributo y fijar los elementos del impuesto sin vaciar la competencia del municipio, o puede autorizar la creación del tributo para que sea el municipio el que fije los elementos.<sup>5</sup>

Tomando como punto de partida lo anterior, la Sala considera que no se configuró la falta de competencia alegada, pues en ejercicio de la facultad legal referida, el municipio de Puerto Tejada sí podía fijar los elementos del impuesto de alumbrado público en su jurisdicción, como en efecto lo hizo en los artículos 171 a 177 del Acuerdo 35 de 2008 (base legal, el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la causación, la base gravable y la tarifa).

En ese orden, el cargo de apelación no prospera.

## **2.3. Nulidad parcial de los artículos 233 y 234 del acuerdo 35 de 2008**

Para resolver este cargo, la Sala reiterará lo dicho sobre el tema en la sentencia del 7 de abril de 2016<sup>6</sup>.

El demandante alegó que los certificados y constancias han sido consagrados por el Municipio de Puerto Tejada como tributos, bajo la denominación de tasa, y que el *a quo* desvió el punto de alegación, pues no se discute la facultad para regular la tarifa de una tasa, sino la imposibilidad de establecer el servicio de expedición de certificados o constancias como tributo, en el caso concreto, como tasa, sin fundamento legal.

Sin embargo, la Sala advierte que a pesar de que en la demanda se solicita la nulidad de las expresiones “*costos de paz y salvos*”, “*constancias*”, “*certificaciones*” del artículo 233 y “*lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos*” contenida en el artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, en realidad, la inconformidad del apelante radica en que, a su juicio, el Concejo Municipal de Puerto Tejada, en el acto acusado, estableció el servicio de expedición de certificados,

---

<sup>5</sup> Ver entre otras:

C. de E. exp. 19649, 7 de abril de 2011, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

C. de E. exp. 18394, 24 de octubre de 2013, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. S.V. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>6</sup> Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente 760012331000201000004-01 (20049).

constancias y paz y salvos como una tasa, sin existir, presuntamente, ley que autorice su creación.

La Sala considera que el artículo 234 del Acuerdo demandado es nulo, parcialmente, por las siguientes razones:

El artículo 320 de la Ley 4 de 1913<sup>7</sup> estableció que todo individuo tiene derecho a que se le entreguen copias de los documentos que existan en las secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva. Que el que solicite la copia deberá suministrar el papel que debe emplearse y pagar al amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin dificultar los trabajos de esta. Dicha disposición fue reiterada por el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, subrogado por la Ley 57 de 1985<sup>9</sup>, en los artículos 17 y 24, que textualmente señalan:

***“Artículo 17º.- La expedición de copias **dará lugar al pago** de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique.***

*El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.*

***En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción”.*** (Resalta la Sala)

***“Artículo 24º.- Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan **certificaciones** sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o **sobre hechos de que estas mismas tengan conocimiento”.*****

La Ley 57 de 1985 también autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los municipios<sup>10</sup> y dispuso que dicho cobro

---

<sup>7</sup> ARTICULO 320. Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia suministre el papel que debe emplearse pague el amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin embarazar los trabajos de ésta.

Ningún empleado podrá dar copia de documentos que según la Constitución o la ley tengan carácter de reservados, ni copia de cualesquiera otros documentos, sin orden del jefe de la Oficina de quien dependa.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 24. COSTO DE LAS COPIAS. Para atender las peticiones de que trata este Capítulo, los reglamentos internos a que se refiere el artículo 1o., de la Ley 58 de 1982 señalarán la tarifa que deba pagarse por las copias, pero las autoridades no podrán, en ningún caso, cobrar valores superiores al costo de tales copias.

El artículo 29 de la Ley 1437 de 2011 señaló lo siguiente: “Artículo 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas”.

<sup>9</sup> Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

<sup>10</sup> Artículo 27º.- Para los efectos de la presente ley, también son oficinas públicas las de las corporaciones de elección popular.

estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción.

Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-099 del 31 de enero de 2001<sup>11</sup>, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada y para el efecto precisó:

*“En síntesis, como el legislador en la ley 57 de 1.985 , art. 17 , subrogó el art. 24 del Decreto 01 de 1.984, se ajustó a lo dispuesto en los artículos 338 en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 superiores pues **el Congreso de la República ejerció una función propia de su ámbito constitucional al establecer una modalidad de tasa a favor de una entidad pública cuando autorizó el cobro de las copias**, cuando la cantidad así lo justifique, tendientes a la recuperación de los costos de la producción de las publicaciones por parte de los organismos públicos; en virtud del derecho de petición de un ciudadano, todo lo cual, en criterio de esta Corporación procura una finalidad protegida constitucionalmente, pues, la disposición cuestionada contiene un elemento de discrecionalidad que le otorga al servidor público que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas, tarifa que además no podrá exceder el costo económico material de la reproducción, lo que torna justo, razonable y proporcional la disposición cuestionada, pues la norma acusada contiene un criterio equitativo, repárese que los gastos del Estado deben estar fundamentados en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad y equidad”*  
(Subraya la Sala)

De esta forma, la Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que, conforme con la ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción<sup>12</sup>.

Lo anterior, por cuanto las tasas o derechos deben ser fijadas por la ley, y sólo se puede transferir la competencia para que la autoridad territorial determine las tarifas correspondientes. Así, el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política señala: “La ley, las ordenanzas y los **acuerdos** pueden permitir que las autoridades **fijen la tarifa de las tasas**<sup>13</sup> 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

---

<sup>11</sup> M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>12</sup> Se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencia del 4 de abril de 2013, exp. 18834 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>13</sup> La Corte Constitucional en sentencia C-545 de 1994 precisó: “**Tasa** es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.”

para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

Sin embargo, como lo precisó la misma Corte: “... **La ley no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas.** Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en la Constitución, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes. Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Y cuya buena fe se presume mientras no se demuestre lo contrario. No es necesario que las leyes usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.<sup>14</sup>

El artículo 17 de la Ley 57 de 1985 fijó los criterios para determinar la tarifa de la tasa así: “En ningún caso el precio fijado podrá exceder el costo de la reproducción”, previsión que la Corte Constitucional encontró ajustada a la Constitución Política y que se encuentra acorde con lo señalado por la misma Corte al disponer<sup>15</sup>: “La habilitación constitucional al legislador para otorgar a la autoridad administrativa la facultad de fijar una tarifa, no puede ser entendida como la autorización de entregarle a la administración una función discrecional. **La única facultad que la ley puede delegar en la autoridad administrativa es la de ajustar el monto del tributo a los costos de un servicio o a los precios de un beneficio, según los criterios que el legislador defina.** Incluso cuando el legislador ha fijado el monto máximo de la tarifa, la autoridad encargada de determinar su valor y, por lo tanto, de vincular a los particulares al pago de una suma determinada, debe encontrar en la Ley, la Ordenanza o el Acuerdo respectivo, las directrices concretas - método y sistema - para fijar la tarifa de la tasa en un quantum relativo al costo del servicio que se presta o al precio del beneficio que se otorga”.

Como se ve, entonces, sí existe una ley que autoriza a las entidades territoriales para regular la tasa que les permita recuperar el costo por la reproducción de copias o por la expedición de constancias y certificaciones. En consecuencia, habida cuenta de que no se probó la causal de nulidad por falta de competencia del Concejo Municipal de Puerto Tejada para crear el tributo que le permite

---

<sup>14</sup> Sentencia C-482/96.

<sup>15</sup> Sentencia C-577/95.



recuperar el costo por la expedición de copias y certificaciones, en principio, por falta de competencia, no hay lugar a la nulidad parcial del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008.

Sin embargo, la Sala observa que el numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, al disponer como parámetro para el cobro de los costos: “4. *Constancias, certificaciones y demás, lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos*”, excede la autorización del artículo 17 de la Ley 57 de 1985, según la cual: “[E]n ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción” y desconoce que el producto de la tasa no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación<sup>16</sup>, razón por la cual habrá que declarar la nulidad de esta expresión.

Finalmente, frente al argumento según el cual el artículo 16 de la Ley 962 de 2005<sup>17</sup> prohíbe establecer tarifas por servicios o realización de funciones que la ley no contemple, la Sala precisa que, además de que esta norma no se aplica a los entes locales, la tasa correspondiente fue creada por la Ley 57 de 1985, cuya constitucionalidad fue reconocida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001.

Por lo anterior, se revocará el numeral primero de la sentencia apelada y, en su lugar, se anulará la expresión “**más un 25% como gastos administrativos**” contenida en el numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Tejada.

Se negarán las demás pretensiones de la demanda y se confirmará en lo demás la sentencia apelada.

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

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del 30 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, en el contencioso de nulidad iniciado por Fernando Yepes Gómez contra el municipio de Puerto Tejada. En su lugar:

---

<sup>16</sup> Sentencia C-454/94.

<sup>17</sup> ARTÍCULO 16. *COBROS NO AUTORIZADOS.* Ningún organismo o entidad de la **Administración Pública Nacional** podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente **autorizados mediante norma con fuerza de ley** o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

**PRIMERO: ANÚLASE** la expresión “**más un 25% como gastos administrativos**” contenida en el numeral 4 del artículo 234 del Acuerdo 35 de 2008, expedido por el Concejo municipal de Puerto Tejada.

**NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

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

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Presidente

**MILTON CHAVES GARCÍA**

Aclaro voto

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Objeto imponible. Con base en el literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913, es el servicio de alumbrado público / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Hecho generador. / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Hecho imponible. Antes de la expedición de la Ley 1819 de 2016 no estaba delimitado, por lo que los municipios y distritos del país no podían adoptar en su jurisdicción el impuesto de alumbrado público / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Reiteración de jurisprudencia. Se acoge la tesis de la Sala para mantener la continuidad de la jurisprudencia**

Soy del criterio de que, por lo menos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, que fijó como hecho generador del impuesto de alumbrado público “*el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público*” (artículo 349), los municipios y distritos del país no podían adoptar en su jurisdicción el referido impuesto. Esto, porque el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del tributo pero no especificó el hecho imponible, es decir, el hecho económico revelador de capacidad contributiva y, según la sentencia C-035 de

2009, para que las entidades territoriales puedan fijar los elementos esenciales de los tributos, la ley debe autorizar la creación del gravamen y **delimitar el hecho gravado**. Sin embargo, con el acostumbrado respeto de las decisiones de la Sala, aclaro el voto para acoger la posición de la Sala respecto a la legalidad del impuesto, por las siguientes razones: (...) Teniendo en cuenta que la sentencia C-504 de 2002, que declaró exequible el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y que desde el año 2010 la Sección Cuarta tiene una constante y reiterada posición en el sentido de que con base en el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 *“el objeto imponible [del impuesto] es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio”*, como lo reitera la Sección en esta oportunidad, acojo la tesis de la Sala con el fin de mantener la continuidad en la jurisprudencia. Además, el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 permite mantener la vigencia de los acuerdos que se adecuen a lo previsto en los artículos 349 a 342 de la misma ley, salvo aquellos acuerdos que deben ser modificados, lo que debe realizarse en un año, como plazo máximo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 97 DE 1913 – ARTICULO 1 LITERAL D / LEY 1819 DE 2016 – ARTICULO 349

**IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Objeto imponible. Con base en el literal d) del artículo 1 de la ley 97 de 191, es el servicio de alumbrado público / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Hecho generador / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Hecho imponible. Antes de la expedición de la ley 1819 de 2016 no estaba delimitado, por lo que los municipios y distritos del país no podían adoptar en su jurisdicción el impuesto de alumbrado público / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Reiteración de jurisprudência se acoge la tesis de la Sala para mantener la continuidad dela jurisprudencia**

Soy del criterio de que, por lo menos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, que fijó como hecho generador del impuesto de alumbrado público *“el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público”* (artículo 349), los municipios y distritos del país no podían adoptar en su jurisdicción el impuesto de alumbrado público. Esto, porque el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del tributo pero no especificó el hecho imponible, es decir, el hecho económico revelador de capacidad contributiva y, según la sentencia C-035 de 2009, para que las entidades territoriales puedan fijar los elementos esenciales de los tributos, la ley debe autorizar la creación del gravamen y **delimitar el hecho gravado**. Sin embargo, con el acostumbrado respeto a las decisiones de la Sala, aclaro el voto para acoger la posición de la Sala, por las siguientes razones (...) Teniendo en cuenta que la sentencia C-504 de 2002, que declaró exequible el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y que desde el año 2010 la Sección Cuarta tiene una constante y reiterada posición en el sentido de que con base en el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 *“el objeto imponible [del impuesto] es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio”*, acojo la tesis de la Sala con el fin de mantener la continuidad en la jurisprudencia. Además, el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 permite mantener la vigencia de los acuerdos que se adecuen a lo previsto en los artículos 349 a 342 de la Ley 1819 de 2016, salvo aquellos acuerdos que deben ser modificados, lo que debe realizarse en un año, como plazo máximo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 97 DE 1913 – ARTÍCULO 1 LITERAL D / LEY 1819 DE 2016 – ARTÍCULO 349

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**  
**ACLARACIÓN DE VOTO**

**Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00008-01(19825)**

**Actor: FERNANDO YEPES GOMEZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA – CAUCA**

El fallo que dictó la Sala en este proceso sostiene que el Concejo Municipal de Puerto Tejada tenía competencia para establecer los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público en el municipio, como lo hizo en los artículos 171 a 177 del Acuerdo 35 de 2008.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, en concordancia con la Ley 84 de 1915, pues la ley puede crear el tributo y fijar los elementos esenciales del impuesto sin vaciar la competencia del municipio o autorizar la creación del tributo para que los municipios fijen tales elementos<sup>18</sup>.

Soy del criterio de que, por lo menos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, que fijó como hecho generador del impuesto de alumbrado público “*el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público*” (artículo 349), los municipios y distritos del país no podían adoptar en su jurisdicción el referido impuesto. Esto, porque el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del tributo pero no especificó el hecho imponible, es decir, el hecho económico revelador de capacidad contributiva y, según la sentencia C-035 de 2009, para que las entidades territoriales puedan fijar los elementos esenciales de los tributos, la ley debe autorizar la creación del gravamen y **delimitar el hecho gravado**.

Sin embargo, con el acostumbrado respeto de las decisiones de la Sala, aclaro el voto para acoger la posición de la Sala respecto a la legalidad del impuesto, por las siguientes razones:

En sentencia C-504 de 2002, la Corte Constitucional sostuvo que el impuesto de alumbrado público estaba vigente y declaró exequible el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, entre otros literales de la misma norma. Al respecto, la Corte precisó que, en materia de impuestos territoriales, la ley debe, como mínimo, crear el impuesto o autorizar su creación.

---

<sup>18</sup> Se reiteran las sentencias de la Sección de 7 de abril de 2011, Exp. 19649 y de 24 de octubre de 2013, Exp. 18394.

Después, en sentencia C-035 de 2009, la Corte Constitucional precisó que además de autorizar la creación del impuesto local, la ley debe delimitar el hecho gravado, aspecto que, como lo advertí, no se cumple en el caso del artículo 7 literal d) de la Ley 97 de 1913.

Teniendo en cuenta que la sentencia C-504 de 2002, que declaró exequible el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y que desde el año 2010 la Sección Cuarta tiene una constante y reiterada posición en el sentido de que con base en el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913 *“el objeto imponible [del impuesto] es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio”*<sup>19</sup>, como lo reitera la Sección en esta oportunidad, acojo la tesis de la Sala con el fin de mantener la continuidad en la jurisprudencia.

Además, el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 permite mantener la vigencia de los acuerdos que se adecuen a lo previsto en los artículos 349 a 342 de la misma ley, salvo aquellos acuerdos que deben ser modificados, lo que debe realizarse en un año, como plazo máximo.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

**MILTON CHAVES GARCÍA**

---

<sup>19</sup> Sentencia de 11 de marzo de 2010, Exp. 16667, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas