

SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Incluye la prestación del servicio de semaforización / SERVICIO DE SEMAFOROS - Su costo no puede trasladarse de manera particular y exclusiva a los propietarios de motos y vehículos mediante el cobro de tasas / TASA AL SERVICIO DE SEMAFOROS - Es improcedente: Inexistencia de prestación directa y específica del servicio / TASA - No es aplicable al servicio de semáforos / CONCEJOS MUNICIPALES - No están facultados para fijar tarifas por concepto de servicios de semaforización

La Sala ya tiene claramente establecido que el servicio de alumbrado público, por expresa definición legal, incluye la prestación del servicio de semaforización. Por lo anterior, ha de entenderse también que todo lo concerniente a la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del equipamiento del sistema de semaforización, se encuentra igualmente comprendido dentro del concepto de alumbrado público. Según el criterio de la Sala, no resulta acertado entender que los costos inherentes a la prestación del servicio de semáforos en la ciudad de Pereira, puedan trasladarse de manera particular y exclusiva a los propietarios de las motos y vehículos registrados ante la autoridad de tránsito de dicho municipio, mediante el cobro de tasas por “derechos de costo”, por tratarse precisamente de un servicio que se presta en forma general e indiscriminada a todo el universo de peatones y conductores de vehículos que transitan por las vías de uso público que conforman el equipamiento urbano de dicha ciudad. Expresado en otros términos, como quiera que los beneficios derivados de su prestación no son individualizados, exclusivos ni directos para los propietarios de motos y automóviles registrados ante el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira, no resulta jurídicamente viable ni equitativo que se les obligue a asumir la totalidad del costo del servicio, cuando esa carga, por ser de naturaleza colectiva, debe ser asumida por toda la sociedad. Entender lo contrario, equivaldría a desconocer el principio de igualdad frente a las cargas públicas, que presupone precisamente la asunción de ese tipo de cargas por toda la colectividad, a través instrumentos como el impuesto de alumbrado público, en razón de los alcances universales de los beneficios que se derivan de su prestación. En tales circunstancias, el hecho de haber imputado la responsabilidad de su financiamiento a ese segmento de la población, soslayando la ausencia del elemento esencial y característico que es propio de toda tasa, esto es, la prestación directa y específica de un determinado servicio prestado por el Estado a una persona individualmente considerada, contraviene en opinión de la Sala el ordenamiento jurídico, no tanto por haber creado un gravamen al servicio de semaforización, sino básicamente por el hecho haberle dado ese carácter de tasa, de suyo impropio y violatorio del principio de legalidad. No puede perderse de vista que artículo 1° literal C.- de la Ley 97 de 1913, facultó de manera expresa a los Concejos Municipales para “crear libremente” algunos impuestos y contribuciones, dentro de los cuales figura precisamente el “Impuesto sobre el servicio de alumbrado público”, que como ya se señaló, involucra o cobija el servicio de semaforización. En ese orden de ideas, considera la Sala que los apartes demandados deben desaparecer de la vida jurídica, por ser contrarios a las disposiciones constitucionales y legales invocadas por los actores, en tanto y en cuanto la facultad para crear esa tasa en el ámbito municipal, adolece de sustento jurídico. Al fin y al cabo, no puede perderse de vista que la autonomía que el artículo 287 de la Constitución reconoce a las entidades territoriales, debe ser ejercida “...dentro de los límites de la Constitución y la ley”. En ese mismo sentido, el artículo 313-4 superior, al referirse a la facultad que ostentan los Concejos Municipales para votar los tributos locales, expresa en forma inequívoca y perentoria que el ejercicio de tales potestades solamente puede darse “...de conformidad con la Constitución y la ley”, lo cual concuerda con lo dispuesto por el

artículo 121 de la Carta, en donde se establece que “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”. Si bien es cierto que el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 establece que “Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos [...]” ha de concluirse que como los servicios de semaforización no forman parte de esa categoría sino del servicio de alumbrado público de acuerdo con lo previsto por el artículo 1° de la Resolución CREG-01 de 1994, se infiere sin mayor esfuerzo que tales corporaciones administrativas no están legalmente facultadas fijar tarifas por ese concepto.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 29 DE 2004 (JULIO 30) – ARTICULO 1 NUMERALES 26 Y 27 – CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA (ANULADOS)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 121 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313.4 / LEY 97 DE 1913 – ARTICULO 1 / LEY 769 DE 2002 – ARTICULO 168

NOTA DE RELATORIA: Sobre los conceptos de impuesto y tasa se citan las sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 26 de abril de 2007, Radicado 2003-00834, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; y del 6 de mayo de 2010, Radicado 2006-00094, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011)

Radicación número: 66001-2331-000-2005-00796-01

Actor: JOSE FREDDY ARIAS HERRERA Y OTRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA

Referencia: APELACION SENTENCIA. ACUMULADO PROCESO 66001-23-31-000-2005-00956-01

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el MUNICIPIO DE PEREIRA y el INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PEREIRA, aquél como parte demandada y éste como tercero interesado en las resultas del proceso, contra la sentencia del 25 de enero de 2007, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda declaró la nulidad de unas disposiciones del artículo 1° del Acuerdo Municipal No. 29 de 2004.

I. ANTECEDENTES

1. LAS DEMANDAS

En ejercicio de la acción consagrada por el artículo 84 del C.C.A. el ciudadano JOSÉ FREDDY ARIAS HERRERA y el PROCURADOR JUDICIAL II N° 37 EN LO ADMINISTRATIVO, Dr. MARCO MARÍN VELEZ, solicitaron al Tribunal que se accediera a las siguientes:

1.1.- Pretensiones

Que se declare la nulidad de los numerales 26 y 27 del artículo 1° del Acuerdo N° 29 de julio 30 de 2004, proferido por el Concejo Municipal de Pereira, *“Por medio del cual se fijan los derechos de cobro por los servicios que presta el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira”*, en cuyo artículo 1°, numerales 26 y 27, se estableció la tarifa correspondiente a los derechos anuales de semaforización para motos y vehículos. Se solicitó igualmente que disponga el cumplimiento de la sentencia que ponga fin al proceso, en los términos que establece el artículo 176 del C.C.A..

1.2.- Hechos

En ambas demandas se hace referencia a los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Acuerdo N° 29 del 30 de julio de 2004 por parte del Concejo Municipal de Pereira, el cual fue presentado a iniciativa del Alcalde de dicha ciudad, con la finalidad de cubrir los altos costos que demanda la adquisición, reposición y mantenimiento de los semáforos que requiere dicha ciudad para garantizar la seguridad y la adecuada señalización vial.

1.3.- Normas violadas y concepto de la violación

En las demandas acumuladas se menciona que con la expedición del Acuerdo parcialmente demandado, el Concejo Municipal de Pereira trasgredió lo dispuesto en los artículos 6°, 121, 150 numeral 12°, 287 numeral 3°, 300 numeral 4°, y 313 numeral 4° de la Constitución Política de Colombia; los artículos 172 a 244 y 385

del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 168 de la Ley 769 de 2002; los artículos 2º literal d) y 32 numeral 7º de la Ley 136 de 1994, y la Resolución CREG – 043 de 1995. Al explicar el concepto de su violación se formularon los siguientes cuestionamientos:

1.3.1.- Cargos formulados por el ciudadano José Freddy Arias Herrera,

Primer cargo: Exceso en las facultades impositivas del Municipio: El Concejo Municipal de Pereira, bajo el pretexto de regular los montos a recaudar por concepto de los “derechos de tránsito”, creó un impuesto bajo la denominación de “derechos anuales de semaforización”, desconociendo que la potestad tributaria de los entes territoriales es derivada, pues sólo el Legislador se encuentra facultado para la creación de tales cargas impositivas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 150 de nuestra Carta Política.

Segundo cargo: Ausencia de motivación: No existía motivación alguna para la creación del acto censurado, como quiera que en sus disposiciones nada se establece con respecto a los elementos estructurales de la obligación tributaria, pues en ellas no se define el hecho generador, los sujetos pasivos ni la base gravable. La decisión del Concejo Municipal no desarrolla en modo alguno el principio de igualdad frente a las cargas públicas, puesto que no goza de una precisión tal “que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial”, en un sistema tributario que debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Tercer cargo: Violación de los artículos 172 a 244 y 385 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal): Dentro de las normas contenidas en ese Decreto, aparecen incorporadas las normas constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de la administración municipal. En tales preceptos se enuncian de manera taxativa los impuestos municipales, dentro de los cuales no se encuentra el relativo a los derechos anuales de semaforización para motos y vehículos.

Para sustentar el cargo en mención, se hizo referencia al fallo del 1º de noviembre de 2000, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, con Ponencia del Magistrado Luís Carlos Martelo Maldonado, en el cual se declaró la nulidad del Acuerdo No. 002 de 1999 que había creado una sobretasa a los teléfonos para

financiar la actividad bomberil en el Distrito de Barranquilla; así como también a la sentencia del 5 de marzo de 2004, dictada por el Consejo de Estado, con ponencia del H. Consejero Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, mediante la cual se anularon los Acuerdos Nos. 040 de 1997 y 013 de 1998 expedidos por el Concejo Municipal del Guamo, a través de los cuales se había creado el impuesto de uso del subsuelo y excavaciones de las vías públicas.

1.3.2.- Cargos formulados por el Procurador Judicial II N° 37 en lo Administrativo.

Primer cargo: *Extralimitación de funciones:* El Concejo Municipal de Pereira se arrogó de manera indebida una facultad que es propia del Congreso de la República, pasando por alto que la autonomía de esa corporación administrativa del nivel territorial no es plena ni directa para el establecimiento de tributos, sino típicamente derivada, tal como lo evidencia lo dispuesto en los artículos 287 numeral 3º; 300 numeral 4º; 313 numeral 4º y 338 Constitucionales. Por lo mismo, resulta evidente su incompetencia material para la creación del impuesto por derechos anuales de semaforización para motos y vehículos.

Segundo cargo: *Falsa interpretación o interpretación errónea.* El Concejo en mención le dio un alcance diferente al texto de las siguientes normas: artículos 168 de la Ley 769 de 2002 y, artículo 2 literal d) y numeral 7º de la Ley 136 de 1994, pues de su simple lectura no se desprende la posibilidad de crear impuestos por vía de Acuerdos municipales.

Tercer cargo: *Violación de la Resolución CREG – 045 de 1995:* De acuerdo con la definición del concepto de “alumbrado público” que trae el artículo 1º de la precitada Resolución, se concluye que si el servicio de semaforización es considerado como parte del servicio de alumbrado público, no podía entonces el Concejo Municipal al fijar los derechos de cobro por los servicios que presta el Instituto de Tránsito y Transporte de Pereira, crear un impuesto que no tiene nada que ver con la actividad de dicho organismo, por tratarse precisamente de un servicio que, como ya se anotó, es considerado como alumbrado público.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Alcaldía del Municipio de Pereira se opuso a la prosperidad de las demandas

por considerar que el Acuerdo Municipal parcialmente demandado se ajusta al ordenamiento jurídico y se encuentra debidamente motivado, pues la Ley 769 de 2002 autoriza el cobro de los **derechos de tránsito**. En su artículo 168 se hace referencia al hecho de que la fijación del monto para el cobro de esos derechos corresponde a los Concejos Municipales. En consonancia con lo anterior, el artículo 338 constitucional alude a las tarifas como medio para la recuperación de los servicios que se prestan. Para respaldar su posición, invocó algunos apartes del Concepto No. 1058 del 18 de septiembre de 1997 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil y de la Sentencia C-116 de 1996 dictada por la Corte Constitucional.

Por otra parte, el Director General y Representante Legal del **Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira**, obrando como tercero con interés en las resultas del proceso, manifestó que a su juicio debía declararse la legalidad del acto administrativo parcialmente acusado, pues los ingresos por concepto del cobro de esos derechos, representan un 13% del valor del presupuesto de esa entidad y de llegar a prosperar las pretensiones de la parte actora, se afectaría en gran medida el proceso de modernización tecnológica que viene adelantando esa entidad y se generaría un grave desequilibrio presupuestal.

II. LA SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo de Risaralda**, mediante sentencia calendada el 25 de enero de 2007, declaró la nulidad de los numerales 26 y 27 del artículo 10 del Acuerdo Municipal No. 29 de 2004, por considerar que con su expedición, el Concejo Municipal de Pereira creó un impuesto y no una tasa, desbordando el marco de sus competencias y contrariando el ordenamiento jurídico superior.

En aras de clarificar el punto neurálgico de la controversia, invocó algunos apartes de la sentencia C-545 de 1994 dictada por la Corte Constitucional, en donde se precisan los conceptos de *"impuesto"*, *"tasa"*, *"contribución"* y *"precio"*. A partir de las definiciones contenidas en esa providencia, aseguró que el acto administrativo enjuiciado no había creado realmente una tasa sino un verdadero impuesto, pues al expresarse en la exposición de motivos que *"para un mayor control y regulación en la movilización de los vehículos y garantizar la seguridad de los peatones [...] ha sido necesario una serie de semáforos en las vías arterias y en los sitios de*

mayor circulación de vehículos”, se está dejando en claro que los cuestionados “derechos anuales de semaforización”, fueron creados para satisfacer una necesidad colectiva tanto de los conductores de motos y vehículos como de los mismos peatones, residentes o no en el municipio de Pereira.

Por contera, resulta evidente para el *a quo* que el servicio por cuya prestación se están cobrando esos derechos, no es de carácter directo ni de uso privativo de quienes quedan obligados al pago de dicha contribución, pues *“no hay una vinculación directa entre la necesidad que se satisface [...] y el pago del valor ordenado, por lo que a todas luces se desdibuja la figura de la tasa o derecho y por el contrario aparece nítida la de impuesto”*. Reafirmando lo anterior, señaló que para que exista una tasa, es preciso que quien la cancele obtenga un beneficio directo derivado del mismo servicio por el cual se le imputa el pago fiscal, beneficio que por demás debe ser determinable e inequívoco y de él solo puede disfrutar en la medida en que cancele el valor mismo.

Aclarada la naturaleza de los *“derechos”* a que se refieren los apartes demandados, el Juzgador de Primera Instancia pasó a referirse a lo dispuesto por los artículos 150 numeral 12°, 287 numeral 3°, 300 numeral 4°, 313 numeral 4° y 338 de la Constitución Política, en donde se consagra que es competencia del Congreso de la República imponer contribuciones fiscales y parafiscales en tiempo de paz, las cuales pueden ser desarrolladas excepcionalmente por los entes territoriales, siempre y cuando el propio Legislador los autorice, tal como lo reafirma la Corte Constitucional en su Sentencia C- 535 de 1996.

Con fundamento en las consideraciones que preceden, el *a quo* concluyó que no le era dable a la Corporación Territorial de Pereira crear *motu proprio* y sin la autorización correspondiente, el tributo que aquí se controvierte.

Observó además que con la pretendida institucionalización de los derechos de semaforización, se estaba imponiendo una carga sólo a los vehículos matriculados en una región del país (Pereira), exonerando tácitamente a los demás que transitan por las calles de la ciudad, los cuales, sin necesidad de contribuir a la misma, se benefician por igual del sistema de semaforización.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del **Municipio de Pereira** inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda interpuso recurso de apelación, sosteniendo que el acuerdo no se refería al cobro de impuesto alguno, sino al de los derechos anuales de semaforización para vehículos y motos. Y precisamente, se refirió a “derechos” para significar la facultad de disponer de una cosa o hacer exigible algo de una persona.

A diferencia de lo que afirma el *a quo*, el Acuerdo No. 29 de 2005 sí tiene una fuente legal de la cual deriva su existencia, cual es la Ley 769 de 2002, dado que en su artículo 168 dispone que los ingresos por concepto de los derechos de tránsito, solamente podrán cobrarse de conformidad con los montos que fijen los Concejos Municipales.

En tal orden, la función del Concejo Municipal se contrae exclusivamente al desarrollo o reglamentación del precepto legal por el cual se creó el respectivo impuesto, tasa o contribución, que para el caso que nos ocupa es el derecho a cobrar la semaforización pública. Es por ello, que los ingresos por concepto de derechos de tránsito deberán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos Municipales. En suma, el acto administrativo que se enjuicia creó unos derechos de semaforización basados en la ley, pero no unos impuestos.

En lo que hace a la violación del Decreto 1333 de 1986, trajo a colación una sentencia de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Carlos Arturo Jaramillo Ramírez, en la que se afirmó que tal normativa no podía ser invocada como objeto de vulneración, pues *“...aunque la norma mencionada se encuentra vigente en algunos apartes, constituye una normatividad desactualizada...por ello no es cierto que la única fuente legal de autorización de tributos, contribuciones, tasas o tarifas para las entidades territoriales municipales sea el Decreto 1333 de 1986, y por lo tanto no es posible concluir que por no ser dicha norma la fuente de los “Derechos de semaforización” éstos sean ilegales...”*

El Representante Legal y Director General del IMTT de Pereira apeló también la sentencia de primera instancia, esgrimiendo para el efecto una síntesis de los argumentos expuestos en su escrito de intervención y haciendo suyos los enunciados por la parte demandada. Sostuvo además que por virtud de la autorización legal, el Concejo Municipal podía regular los derechos de

semaforización consagrados en el acuerdo que se demanda, sin necesidad de una autorización legal previa y expresa en cuyas normas se determinen las condiciones del tributo.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La apoderada del **Instituto Municipal de Tránsito de Pereira** alegó de conclusión reiterando los mismos argumentos expuestos a lo largo del proceso. El apoderado del **Municipio de Pereira** alegó de manera extemporánea, razón por la que no se tendrán en cuenta los argumentos allí expuestos. Los demandantes guardaron silencio.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación no rindió concepto en este proceso.

VI. LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver la controversia, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- Problema jurídico a resolver

Los apoderados del MUNICIPIO DE PEREIRA y del INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE de la misma entidad territorial, interpusieron en tiempo recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 25 de enero de 2007, mediante la cual se declaró la nulidad de los numerales 26 y 27 del artículo 1º del Acuerdo Municipal No. 29 de 2004, *“Por medio del cual se fijan los derechos de cobro por los servicios que*

presta el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira”, en virtud de los cuales se fijaron los derechos anuales de semaforización para motos y vehículos.

Al expresar su desacuerdo con la anterior determinación, reiteraron los recurrentes los mismos argumentos que expusieron en el curso de la primera instancia, al momento de contestar la demanda y de presentar sus alegatos de conclusión. Por lo mismo, se trata de establecer si los “*derechos anuales de semaforización*” a que aluden los numerales demandados, tienen el carácter de tasa o impuesto y si el Concejo Municipal de Pereira tenía asignada o no la competencia para regular esa materia, al amparo de las disposiciones constitucionales y legales que invocó dicha Corporación al proferir del Acuerdo que aquí se cuestiona. En otras palabras, es preciso determinar en esta segunda instancia, si la sentencia recurrida debe ser revocada o confirmada.

2.- Las normas acusadas

Las disposiciones cuya nulidad se pretende son del siguiente tenor literal:

ACUERDO 29 DE 30 DE JULIO DE 2004

“Por medio del cual se fijan los derechos de cobro por los servicios que presta el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira”

EL CONCEJO DE PEREIRA,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 313, 338 inciso 2° de la Constitución Política, artículos 2° literal D, artículo 32 numeral 7° de la Ley 136 de 1994 y artículo 168 de la Ley 768 de 2002,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Fijar los derechos de costos correspondientes a los trámites y servicios prestados por el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Pereira, así

[...]

ORDEN	CONCEPTO	VALOR TARIFA EN SMDLV
26	Derecho (sic) de (sic) Anuales de Semaforización para motos	1,5
27	Derechos anuales de Semaforización para	2,5

vehículos

[...]

3.- Examen del recurso

Considera la Sala que la Sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Pereira debe ser confirmada, pues los numerales acusados del artículo 1° del Acuerdo 39 de 2004 expedido por el Concejo Municipal de Pereira, son contrarios al ordenamiento jurídico superior.

Con el objeto de reafirmar las razones que llevaron al *a quo* a decretar la nulidad de los actos demandados, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

En fallo proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado el 27 de mayo de 2010, al precisar los conceptos de “*impuesto*” y “*tasa*”, señaló:

[...] los conceptos de “*impuesto*” y “*tasa*” tienen en el derecho nacional una connotación jurídica particular y concreta que los hace sustancialmente diferentes entre sí y que, por contera, impide su uso indiscriminado, precisamente por referirse a instituciones que son de suyo distintas, tanto en sus alcances e implicaciones como en su ámbito de aplicación. Sobre este punto particular, la Sala, en sentencia de fecha 6 de mayo de 2010, Radicación núm.: 73001 2331 000 2006 00094 01, Actor: ECOPETROL, C. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, tuvo la oportunidad de expresar las siguientes reflexiones, que por su pertinencia deben ser traídas a este debate procesal: En la providencia antes mencionada se anotó textualmente lo que sigue:

En la teoría general de la hacienda pública se denomina **tasa** a un gravamen que tiende a la **recuperación del costo de un bien o servicio ofrecido por el Estado**”.

De suerte que inequívocamente las autoridades del ente territorial concibieron y establecieron el gravamen en cuestión con el carácter de tasa, en toda su connotación técnico jurídica.

Por lo tanto, es menester verificar si el gravamen enjuiciado encuadra en la figura tributaria de tasa en la que el municipio la ha subsumido. Al respecto, sirve traer uno de los tantos pronunciamientos de esta jurisdicción sobre el tema, consignado en sentencia de esta Sala¹, en

¹ Sentencia de 26 de abril de 2007, expediente núm. Radicación núm.: 25000 2324 000 2003 **00834** 02, consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

donde se dice que **“La Tasa es un tributo que se origina en la prestación de un servicio individualizado del Estado al contribuyente. Sólo lo paga quien lo utiliza. Se considera como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado.”**². (la negrilla es propia del texto, pero el subrayado es de la Sala)

Significa entonces **un pago que se hace por un servicio estatal que se recibe de manera individual y directa, de modo que hay una relación directa y biunívoca entre el pago y el servicio**, que usualmente es de carácter administrativo, y cuyo monto responde al cálculo del costo en que se incurre para su prestación y el pago constituye una contraprestación al beneficio personal que se recibe y busca permitirle al Estado cubrir o recuperar tales costos.

Esa connotación es la que está consignada en el artículo 338, inciso segundo, de la Constitución Política, en cuanto dispone lo siguiente:

“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.”

De modo que **el hecho causal del tributo es la prestación directa y específica de un determinado servicio prestado por el Estado a un persona individualmente considerada**; luego el sujeto pasivo es justamente esa persona que recibe o se beneficia del servicio, y su causación se da en el momento en que éste se recibe, por ende, el pago también se ha de hacer en el ese momento, de que la tasa se enmarca y está determinada por circunstancias concretas e individualizables.

Llegado a este punto, la pregunta que surge es la de si el servicio de alumbrado público se da dentro de esas circunstancias, teniéndose de manera obvia una respuesta negativa, en razón a que tal servicio es colectivo y general, de modo que no se presta a nadie en particular, sin que sea posible establecer el grado o la magnitud de beneficio que puedan recibir las personas, naturales o jurídicas individualmente consideradas, que incluso lo pueden ser independientemente de que las personas naturales habiten o no en el municipio correspondiente.

De allí que la Sección Cuarta de esta Corporación³ tenga dicho que **“no es posible atribuirles a los habitantes, individualmente considerados, un consumo de alumbrado público, pues el destino del servicio no se dirige específicamente a un particular, sino a**

² Cfr. Juan Rafael Bravo Arteaga, op.cit., Págs. 24 a 29.

³ Sentencia de 11 de septiembre de 2006, radicación núm. 2002 03523 01 (15344), consejera ponente Dra. Ligia López Díaz.

aquellos espacios públicos que precisamente ‘no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio’.⁴”, y que la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG, mediante la Resolución N° 043 de 1995, defina el servicio de alumbrado público en la siguiente forma:

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

Esa definición ha sido acogida en norma superior, como quiera que se incluyó en artículo 2° del Decreto Reglamentario 2424 del 18 de julio de 2006 “Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”, así:

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

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

Por consiguiente, **el servicio de alumbrado público no puede ser susceptible de tasa, dada justamente esa ausencia de relación directa e individualizada en su prestación.**

En virtud de esas circunstancias de generalidad e impersonalidad, precisamente lo que el legislador ha autorizado es la fijación de un

⁴ Resolución 043 del 23 de octubre de 1995 CREG; Art. 1°.

impuesto, que como es sabido tiene características y elementos opuestos a la tasa, en tanto en cuanto tiene como hecho generador situaciones que no comportan una prestación directa e individual y su pago no es, entonces una contraprestación.

Como bien se puede observar, la Sala ya tiene claramente establecido que el servicio de alumbrado público, por expresa definición legal, incluye la prestación del servicio de semaforización. Por lo anterior, ha de entenderse también que todo lo concerniente a la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del equipamiento del sistema de semaforización, se encuentra igualmente comprendido dentro del concepto de alumbrado público.

Según el criterio de la Sala, no resulta acertado entender que los costos inherentes a la prestación del servicio de semáforos en la ciudad de Pereira, puedan trasladarse de manera particular y exclusiva a los propietarios de las motos y vehículos registrados ante la autoridad de tránsito de dicho municipio, mediante el cobro de tasas por “*derechos de costo*”, por tratarse precisamente de un servicio que se presta en forma general e indiscriminada a todo el universo de peatones y conductores de vehículos que transitan por las vías de uso público que conforman el equipamiento urbano de dicha ciudad.

Expresado en otros términos, como quiera que los beneficios derivados de su prestación no son individualizados, exclusivos ni directos para los propietarios de motos y automóviles registrados ante el INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PEREIRA, no resulta jurídicamente viable ni equitativo que se les obligue a asumir la totalidad del costo del servicio, cuando esa carga, por ser de naturaleza colectiva, debe ser asumida por toda la sociedad. Entender lo contrario, equivaldría a desconocer el principio de igualdad frente a las cargas públicas, que presupone precisamente la asunción de ese tipo de cargas por toda la colectividad, a través instrumentos como el impuesto de alumbrado público, en razón de los alcances universales de los beneficios que se derivan de su prestación.

En tales circunstancias, el hecho de haber imputado la responsabilidad de su financiamiento a ese segmento de la población, soslayando la ausencia del elemento esencial y característico que es propio de toda tasa, esto es, *la prestación directa y específica de un determinado servicio prestado por el Estado a una persona individualmente considerada*, contraviene en opinión de la Sala el

ordenamiento jurídico, no tanto por haber creado un gravamen al servicio de semaforización, sino básicamente por el hecho haberle dado ese carácter de tasa, de suyo impropio y violatorio del principio de legalidad.

No puede perderse de vista que artículo 1° literal C.- de la Ley 97 de 1913, facultó de manera expresa a los Concejos Municipales para *“crear libremente”* algunos impuestos y contribuciones, dentro de los cuales figura precisamente el *“Impuesto sobre el servicio de alumbrado público”*, que como ya se señaló, involucra o cobija el servicio de semaforización.

En ese orden de ideas, considera la Sala que los apartes demandados deben desaparecer de la vida jurídica, por ser contrarios a las disposiciones constitucionales y legales invocadas por los actores, en tanto y en cuanto la facultad para crear esa tasa en el ámbito municipal, adolece de sustento jurídico. Al fin y al cabo, no puede perderse de vista que la autonomía que el artículo 287 de la Constitución reconoce a las entidades territoriales, debe ser ejercida *“...dentro de los límites de la Constitución y la ley”*.

En ese mismo sentido, el artículo 313-4 superior, al referirse a la facultad que ostentan los Concejos Municipales para votar los tributos locales, expresa en forma inequívoca y perentoria que el ejercicio de tales potestades solamente puede darse *“...de conformidad con la Constitución y la ley”*, lo cual concuerda con lo dispuesto por el artículo 121 de la Carta, en donde se establece que *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*.

Si bien es cierto que el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 establece que *“Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos [...]”* ha de concluirse que como los servicios de semaforización no forman parte de esa categoría sino del servicio de alumbrado público de acuerdo con lo previsto por el artículo 1° de la Resolución CREG-01 de 1994, se infiere sin mayor esfuerzo que tales corporaciones administrativas no están legalmente facultadas fijar tarifas por ese concepto.

La ocasión es propicia para señalar también que para los fines de la presente decisión, resulta totalmente irrelevante que el funcionamiento y la estabilidad

financiera del INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE PEREIRA, dependan en buena medida del recaudo de la tasa consagrada en el artículo 1° numerales 26 y 27 del Acuerdo 29 de 2004, pues no puede perderse de vista que en este tipo de procesos no se juzgan las razones de oportunidad y conveniencia que pudieren justificar la adopción de este tipo de medidas, sino la conformidad de las mismas con el ordenamiento jurídico. Dicho de otra manera, el examen de los actos acusados se limita simple y llanamente a determinar su legalidad y no su utilidad y conveniencia.

A partir de los argumentos expuestos, se concluye que las entidades recurrentes no lograron infirmar la legalidad ni la corrección de la providencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el día 25 de enero de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Se reconoce a la abogada Kely Johana Franco **Salgado** como apoderada del Municipio de Pereira de conformidad con el poder que obra a folio 85 de este cuaderno.

TERCERO.- En firme esta decisión, archívese el expediente.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 25 de agosto de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente
Ausente con permiso

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO