

INTERVENCION DE TERCEROS - Pueden ser coadyuvantes o impugnadores de la demanda. Su actuación se restringe a los actos procesales permitidos a la parte que apoyan / COADYUVANTE - No puede adicionar pretensiones ni cargos de ilegalidad distintos a los planteados en la demanda ni que involucren la acusación de normas distintas a las acusadas / COADYUVANCIA - Debe existir concordancia entre la demanda y la intervención del coadvuyante / IMPUGNACION - Debe existir concordancia entre los hechos, excepciones y fundamentos de la contestación de la demanda y la intervención del impugnante / IMPUGNANTE - No puede contestar la demanda ni modificar o ampliar la contestación con excepciones distintas a las formuladas por la parte demandada / INTERVENCION DE TERCEROS EN PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD - Actúan en defensa de la legalidad y no como representantes de ninguna de las partes

La Sala reitera que la figura de la intervención de terceros dentro de los procesos jurisdiccionales administrativos permite a éstos prestar su colaboración o auxilio a alguna de las partes, bien para apoyar la pretensión, caso en el cual se les reconocerá como parte coadyuvante, o bien, para reforzar la oposición a la misma, caso en el cual se le tendrá como parte impugnadora. El papel que cumple el coadyuvante, como su nombre lo indica, se circunscribe a contribuir con argumentos para enriquecer los planteamientos de la demanda, no para adicionar nuevas pretensiones o cargos involucrando otras normas acusadas. En dicho sentido, es necesario que exista concordancia entre las pretensiones de la demanda y los hechos y fundamentos que la sustentan y la intervención del tercero que la apoya. Así que el coadyuvante no puede pretender modificar o ampliar la demanda con la formulación de cargos de ilegalidad distintos a los del libelo inicial, pues tal actitud implica la disposición del derecho en litigio que es exclusivo del demandante, quien con los planteamientos expuestos en la demanda delimita la discusión jurídica. En el mismo sentido, el impugnante debe circunscribir su actuación a contribuir con argumentos para enriquecer los planteamientos de la oposición a la demanda. No puede sustituir al demandando, y menos si es una entidad pública pues, por disposición del artículo 149 del C.C.A. estas entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas pueden actuar en los procesos contencioso administrativos por medio de sus representantes, debidamente acreditados. De manera que, si la entidad pública demandada omite el deber de defender los intereses de la institución porque omite contestar la demanda, por sustracción de materia no habrá motivos para impugnar. La Sala insiste en que *“la figura de la intervención de terceros dentro de los procesos jurisdiccionales administrativos permite a éstos prestar su colaboración o auxilio a alguna de las partes, bien para apoyar la pretensión, caso en el cual se les reconocerá como parte coadyuvante, o bien, **para reforzar la oposición a la misma**, caso en el cual se le tendrá como parte impugnadora. La intervención de estos terceros, en consecuencia, **se restringe al ejercicio de los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva o impugna, en cuanto no se opongan a los de ésta, ni impliquen disposición del derecho en litigio.** La intervención adhesiva del tercero no reclama un pronunciamiento judicial para sí, sino el reconocimiento del derecho, pretensión o excepción invocado por la parte demandante o demandada; (...)*”. En consecuencia, en la impugnación también es necesario que exista concordancia entre las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y en los hechos y fundamentos que la sustentan y la intervención del tercero que apoya la oposición a la demanda. Así que el impugnante no puede pretender contestar la demanda, modificar o ampliar la contestación de la demanda con la formulación de excepciones de oposición distintas a los de la contestación de la demanda, pues tal actitud implica la

defensa del derecho en litigio que es exclusivo de la parte demandada, quien con los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda delimita la discusión jurídica. No obstante lo anterior, tratándose de demandas en acción de nulidad simple, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado ha aceptado que se analice la intervención de los terceros intervinientes, pero no como representantes de la Nación o de la entidad territorial demandada, sino *“como tercero interesado en la defensa de la legalidad del acto acusado”*, por el interés público y general que caracteriza esas acciones.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 008 DE 2006 (31 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO LIBERTADOR CORDOBA ARTICULO 9 PARAGRAFO 1 (Parcial anulado)

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad del Acuerdo 008 de 31 de agosto de 2006, por el cual el Concejo Municipal de Puerto Libertador (Córdoba) reguló la prestación del servicio de alumbrado público en su jurisdicción territorial. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Córdoba que anuló apartes del párrafo 1 del artículo 9 de dicha normativa, por violación del artículo 338 de la Carta Política, en cuanto dicha corporación consideró, de una parte, que el referido párrafo no estableció la base gravable como elemento del tributo que permitiera su debida cuantificación y, de otra, porque estimó que, al regular la base gravable del impuesto de alumbrado público, aludió a aspectos que no constituyen criterios idóneos para establecer el monto del tributo y que no permiten cuantificarlo técnicamente. La Sala concluyó que la Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador, impugnante en el proceso y apelante del fallo del tribunal, no logró desvirtuar dicha decisión, dado que en el recurso no se refirió a ninguna de sus consideraciones, motivo por el cual había lugar a confirmarla.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la intervención de terceros en los procesos contencioso administrativos se reiteran Consejo de Estado, Sección Cuarta, autos de 7 de mayo de 2008, Radicación 440012331000200500097901(16847), M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 2 de mayo de 2012, Radicación 76001233100020090094202(18618), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y sentencia de 11 de julio de 2013, Radicación 4400012331000200400331 02 (18773), M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Sobre los terceros intervinientes en acciones de nulidad simple se cita la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 12 de agosto de 2003, Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00330-01(S-330), M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

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

Radicación número: 23001-23-31-000-2008-00201-01(18462)

Actor: CLARA MARIA GONZALEZ ZABALA

Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR – CORDOBA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador (Córdoba) contra la sentencia del 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Declárase la nulidad de los siguientes apartes del Acuerdo No. 008 de Agosto 31 de 2006, expedido por el H. Concejo Municipal de Puerto Libertador – Córdoba:

1º Del Artículo Noveno, en su Parágrafo Primero (1): Los apartes resaltados en negrillas y subrayados:

‘ARTÍCULO NOVENO. Autorízase al ejecutivo municipal, por una sola vez y dentro de un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles, para que se establezca los valores de la contribución especial para el servicio de alumbrado público a aplicar en el municipio.

PARAGRAFO 1: Al fijar los valores de la contribución el ejecutivo deberá atender los siguientes parámetros:

- El valor de la contribución especial en el sector residencial de la cabecera municipal y los centros poblados – cabeceras de corregimientos y veredas – no podrá ser superior al 12% del valor liquidado por consumo de energía eléctrica en el mes – antes de subsidios y/o contribuciones-*
- El valor máximo de la contribución especial en el sector residencial en el área rural dispersa –usuarios de estratos 1, 2 y 3 – no podrá ser superior al 10% del valor del consumo de energía eléctrica en el mes – antes de subsidios y/o contribuciones-*
- **Para los predios del sector urbano y rural, que se hallan estratificados como residenciales, pero cuyo uso o destinación principal es de recreación o turismo, el ejecutivo podrá establecer tarifa diferencial de la contribución, sin que el valor a cargo de cada contribuyente de este sector sea mayo(sic) de \$20.000 por mes.***
- **Para el sector rural se podrán establecer valores de contribución diferencial para predios con capacidad mayor de 20 hectáreas, dedicados a explotación agrícola o pecuaria, de tal forma que se establezca diferenciación entre estos predios y las pequeñas parcelas. La contribución máxima asignada a estos contribuyentes no podrá ser mayor al 15% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, por mes.***

- Los contribuyentes de los sectores No residenciales – comerciales, industriales, oficiales, especiales – se les asignará la contribución de tal forma que el valor de la misma no sea inferior a \$8.500, y el máximo superior a 20 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – S.M.M.L.V.-
- Ningún contribuyente podrá tener a su cargo un valor de contribución igual o superior al 20% del costo total de atención al servicio en que deba incurrir el municipio.
- El ejecutivo municipal podrá considerar las siguientes Actividades Económicas, como criterios diferenciadores, al momento de establecer los valores del tributo, de tal forma que se cumpla con la función social del estado de redistribución de ingresos vía tributos:
 - Actividades de apuestas permanentes del orden departamental y/o nacional.
 - Comercialización de derivados líquidos del petróleo
 - Distribución y/o almacenamiento y/o comercialización de Gas Licuado de petróleo. GLP -, del nivel regional y/o nacional. No se gravarán en este rango los pequeños distribuidores del orden estrictamente municipal.
 - Centros de acopio y/o terminales de pasajeros correspondientes a servicio de transporte público de carga y/o pasajeros del nivel departamental y/o nacional.
 - Actividades de comercialización por el sistema de subasta de equinos y/o porcinos y/o bovinos.
 - Servicio de telefonía local y/o larga distancia fija – por redes o inalámbrica-
 - Producción y/o distribución de y/o comercialización de señal de televisión por cable.
 - Recepción y/o amplificación y/o trasmisión de señal de televisión abierta o de radio.
 - Servicio de telefonía móvil – recepción y/o retrasmisión y/o enlaces.
 - Tratamiento y/o comercialización y/o distribución de agua potable – servicio domiciliario – a través empresa regulada y vigilada por Super Intendencia (sic) de Servicios Públicos Domiciliarios
 - Distribución y/o comercialización de gas natural – domiciliario por redes y/o vehicular-
 - Actividades de minería
 - Servicios y/o actividades de control fiscal aduanero.
 - Actividades de explotación agroindustrial en predios mayores de 20 hectáreas pudiendo establecer distintos rangos de extensión, como criterio diferenciador.
 - Actividades financieras sujetas a control de la Super Intendencia Bancaria(sic)
 - Trasmisión y/o Distribución y/o comercialización de energía eléctrica.
 - Los lotes urbanizables no urbanizados y/o urbanizados no construidos, ubicados en la cabecera municipal y zona de ampliación, pagarán por un porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente, que no podrá ser superior al 5% del mismo.
 - SECTOR ESPECIAL Se consideran en este sector las actividades no enmarcadas específicamente en ninguno de los otros sectores, tales como:
 - Defensa Civil
 - Cruz Roja
 - Bomberos Voluntarios'

SEGUNDO: *Niéganse las demás súplicas de la demanda.*

TERCERO: *Ejecutoriada este proveído archívese el expediente.”*

ANTECEDENTES PROCESALES

LA DEMANDA

La ciudadana Clara María González Zabala, en nombre propio, solicitó la nulidad del Acuerdo 008 de 2006, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Libertador, que se transcribe a continuación¹:

“ACUERDO No.008 (De agosto 31 de 2006)

POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA DE MANERA GENERAL LA PRESTACIÓN Y ATENCIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO(sic) EN EL MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR, SE FIJAN LOS ELEMENTOS DEL IMPUESTO PARA EL MISMO Y SE DEFINEN LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS VALORES A APLICAR Y SE CONFIEREN UNAS AUTORIZACIONES PRO TEMPORE

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO LIBERTADOR
CORDOBA**

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales y en especial las conferidas por el numeral 1º del Artículo 313 de la Constitución Nacional; La Ley 97 de 1913; Ley 84 de 1915; el artículo 2º del Decreto 1333 de 1986; parágrafo 2º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y Ley 488 de 1998; las demás normas concordantes aplicables

ACUERDA

¹ Transcripción tomada de copia del Acuerdo 008 de 2006, aportado por la demandante, visible a folios 30 a 35 del expediente

ARTÍCULO PRIMERO: *Modifícase el Tributo de Alumbrado Público del orden municipal, el cual se considerara en adelante como una contribución especial de carácter obligatorio destinada exclusivamente a recuperar los costos eficientes en que incurra el municipio por la prestación del servicio de Alumbrado Público.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Este tributo está sujeto a los siguientes principios:*

- 1. Suficiencia financiera. El tributo debe ser suficiente para afrontar los componentes de prestación.*
- 2. Progresividad. Tiene por finalidad establecer una mayor carga tributaria para aquellas personas que posean una mayor capacidad económica, de manera que haya igualdad en aras del bien común. Esto es, que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad contributiva o económica.*
- 2. Destinación exclusiva y autonomía. Los ingresos por este tributo se deben administrar con destinación específica y solo para los fines aquí previstos, al igual que serán administrados con autonomía por parte de las entidades directas o contratadas que perciban su recaudo y presten el servicio.*
- 3. Estabilidad Jurídica. Fijado un esquema de soporte del tributo para el desarrollo y como sustento de un proceso de inversión o modernización del sistema de Alumbrado Público, no se podrán alterar las reglas contributivas en detrimento del modelo adoptado, ni del equilibrio financiero-operacional.*

ARTÍCULO TERCERO. *Los elementos de la contribución son los siguientes:*

1º. SUJETO ACTIVO. *El Municipio es el Sujeto Activo, en consecuencia titular de los derechos del tributo. Para efectos del Cobro o retención del Impuesto a favor del Municipio actuará como sujeto activo sustituto del Impuesto de Alumbrado Público, quien ejerza dentro de la jurisdicción del MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR las actividades de transmisión, distribución, comercialización de energía eléctrica y en especial la empresa prestadora de los servicios domiciliarios de energía.*

Parágrafo 1. *El sujeto Activo del Impuesto de Alumbrado Público que se genere dentro de la jurisdicción del Municipio de PUERTO LIBERTADOR, es el propietario de los recursos y cuenta con las potestades tributarias de administración, determinación, control, fiscalización, investigación, discusión, liquidación, cobro, recaudo, devolución e imposición de sanciones.*

Parágrafo 2. *El Municipio de PUERTO LIBERTADOR podrá designar agentes retenedores del tributo, quienes actuaran a su nombre únicamente en los procesos de facturación, recaudo y traslado de los valores correspondientes al impuesto de alumbrado público.*

2º. SUJETO PASIVO. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de este tributo serán todas las personas naturales o jurídicas que sean propietarias, poseedoras, arrendatarias o tenedores a cualquier título, de bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural del municipio o que desarrollen dentro del mismo alguna o algunas de las actividades económicas específicas diferenciadas en el presente acuerdo.

3º. HECHOS GENERADORES. El hecho generador de este tributo es el disfrute efectivo o potencial del servicio de Alumbrado Público, la posesión o tenencia de predio (s) en el área geográfica del municipio de PUERTO LIBERTADOR, el carácter de usuario del servicio público de energía eléctrica o el desarrollo de las actividades previstas en este acuerdo.

4. BASE GRAVABLE. Se fija como base gravable de esta contribución especial para predios o usuarios del servicio de energía de carácter residencial un porcentaje del consumo de energía eléctrica de acuerdo a la estratificación socio económica del inmueble. Para sectores distintos al residencial, como el comercio, la industria, los servicios y el sector oficial se establece una base gravable especial sobre la categorización del consumo de energía por rangos o la actividad económica específica desarrollada por el contribuyente. Igualmente se establece el tributo para el sector rural y predios urbanos no construidos por el tamaño de los predios.

5º. TARIFAS DE CONTRIBUCIÓN. Repartición proporcionada del costo mensual de la prestación del servicio de Alumbrado Publico(sic) entre los sujetos Pasivos, teniendo en cuenta sus características y condiciones socioeconómicas. El valor de la contribución se actualizará anualmente con base en el valor del IPC establecido por el Banco de la república.

ARTÍCULO CUARTO: La liquidación, facturación y recaudo de este tributo corresponde al municipio o al sujeto activo sustituto.

ARTÍCULO QUINTO: AGENTES RETENEDORES Las empresas comercializadoras de energía que presten el servicio de distribución y/o comercialización de la misma en el área geográfica del municipio actuarán como Agentes Retenedoras, estarán obligados en consecuencia a efectuar en la factura del servicio de energía eléctrica a sus usuarios regulados y no regulados, la correspondiente retención o percepción del tributo de alumbrado público, de acuerdo a las tablas y valores definidos por el municipio.

ARTÍCULO SEXTO: CONSIGNAR LO RETENIDO. La retención del impuesto será consignado por el Agente Retenedor a favor del municipio, a la cuenta que para el efecto consultarán en la secretaría de Hacienda Municipal del Municipio de PUERTO LIBERTADOR. Las empresas comercializadoras de energía, que actúan

como agentes retenedores están obligadas a hacer la retención del tributo de alumbrado público en los términos de este acuerdo, deberán consignar el valor retenido en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto se acuerden entre las partes, y en defecto de éste en caso de no lograrse dicho acuerdo, dentro de los 15 días calendario siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del servicio del periodo de facturación correspondiente.

La no consignación de la retención en la fuente del tributo de alumbrado público, dentro de los plazos previstos para el efecto causará intereses de mora, los cuales se liquidarán y pagarán por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto Tributario.

ARTÍCULO SÉPTIMO: FACTOR DE COMPENSACIÓN POR EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. - Con el comercializador que sea proveedor de energía se podrá cubrir el costo del servicio de energía con destino al alumbrado público por el sistema de compensación directa con cargo al recaudo del tributo, de lo cual se dejará el correspondiente soporte de facturación ante el prestador del servicio y el ente territorial.

ARTÍCULO OCTAVO. La(s) empresa(s) Prestadora(s) del Servicios (sic) de Energía dentro de la Jurisdicción del Municipio de PUERTO LIBERTADOR deberá enviar a más tardar dentro de los primeros quince días del mes de Enero de cada año, la relación de cada ciclo y fechas de último pago para la vigencia fiscal.

ARTÍCULO NOVENO: Autorízase al ejecutivo municipal, por una sola vez y dentro de un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles, para que establezca los valores de la contribución especial para el servicio de alumbrado público a aplicar en el municipio.

PARÁGRAFO 1: Al fijar los valores de la contribución el ejecutivo deberá atender a los siguientes parámetros:

- El valor de la contribución especial en el sector residencial de la cabecera municipal y los centros poblados – cabeceras de corregimientos y veredas – no podrá ser superior al 12% del valor liquidado por consumo de energía eléctrica en el mes – antes de subsidios y/o contribuciones-
- El valor máximo de la contribución especial en el sector residencial de la cabecera municipal y los centros poblados – cabeceras de corregimientos y veredas – no podrá ser superior al 12% del valor liquidado por consumo de energía eléctrica en el mes – antes de subsidios y/o contribuciones-
- Para los predios del sector urbano y rural, que se hallan estratificados como residenciales, pero cuyo uso o destinación principal es de recreación o turismo, el ejecutivo podrá establecer tarifa diferencial de la contribución, sin que el valor a cargo de cada contribuyente de este sector sea mayo(sic) de \$20.000 por mes.

- *Para el sector rural se podrán establecer valores de contribución diferencial para predios con capacidad mayor de 20 hectáreas, dedicados a explotación agrícola o pecuaria, de tal forma que se establezca diferenciación entre estos predios y las pequeñas parcelas. La contribución máxima asignada a estos contribuyentes no podrá ser mayor al 15% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, por mes.*
- *Los contribuyentes de los sectores No residenciales – Comerciales, industriales, oficiales, especiales – se les asignará la contribución de tal forma que el valor de la misma no sea inferior a \$8.500, y el máximo superior a 20 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – S.M.M.L.V.-*
- *Ningún contribuyente podrá tener a su cargo un valor de contribución igual o superior al 20% del costo total de atención al servicio en que deba incurrir el municipio.*
- *El ejecutivo municipal podrá considerar las siguientes Actividades Económicas, como criterios diferenciadores, al momento de establecer los valores del tributo, de tal forma que se cumpla con la función social del estado de redistribución de ingresos vía tributos:*
 - *Actividades de apuestas permanentes del orden departamental y/o nacional.*
 - *Comercialización de derivados líquidos del petróleo*
 - *Distribución y/o almacenamiento y/o comercialización de Gas Licuado de petróleo. GLP -, del nivel regional y/o nacional. No se gravarán en este rango los pequeños distribuidores del orden estrictamente municipal.*
 - *Centros de acopio y/o terminales de pasajeros correspondientes a servicio de transporte público de cargo y/o pasajeros del nivel departamental y/o nacional.*
 - *Actividades de comercialización por el sistema de subasta de equinos y/o porcinos y/o bovinos.*
 - *Servicio de telefonía local y/o larga distancia fija – por redes o inalámbrica-*
 - *Producción y/o distribución de y/o comercialización de señal de televisión por cable.*
 - *Recepción y/o amplificación y/o transmisión de señal de televisión abierta o de radio.*
 - *Servicio de telefonía móvil – recreación y/o retransmisión y/o enlaces.*
 - *Tratamiento y/o comercialización y/o distribución de agua potable – servicio domiciliario – a través empresa reguladora y vigilada por Super Intendencia (sic) de Servicios Públicos Domiciliarios*
 - *Distribución y/o comercialización de gas natural – domiciliario por redes y/o vehicular-.*
 - *Actividades de minería*
 - *Servicios y/o actividades de control fiscal aduanero.*
 - *Actividades de explotación agroindustrial en predios mayores de 20 hectáreas,*
 - *Pudiendo establecer distintos rangos de extensión, como criterio diferenciador.*
 - *Actividades financieras sujetas a control de la Super Intendencia Bancaria(sic)*
 - *Trasmisión y/o Distribución y/o comercialización de energía eléctrica.*
 - *Los lotes urbanizables no urbanizados y/o urbanizados no construidos, ubicados en la cabecera municipal y zona de ampliación, pagarán por un porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente, que no podrá ser superior al 5% del mismo.*
 - *SECTOR ESPECIAL Se consideran en este sector las actividades no enmarcadas específicamente en ninguno de los otros sectores, tales como:*
 - *Defensa Civil*
 - *Cruz Roja*
 - *Bomberos Voluntarios*

ARTÍCULO DÉCIMO: En tanto el ejecutivo municipal, en cumplimiento de las autorizaciones conferidas, establezca los nuevos valores del impuesto para el servicio de alumbrado público – contribución especial – y expida la norma correspondiente, se seguirán aplicando los valores vigentes. Los valores que se llegaren a adoptar solo podrán aplicarse una vez se halla efectuado al meno (sic) el 60% de la rehabilitación y/o reposición del sistema actual.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: No habrá lugar a exenciones en el pago de la contribución de alumbrado publico (sic) aquí establecido.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Autorízase al Alcalde Municipal, por un periodo igual a ciento ochenta días hábiles, para que sujeto a las condiciones de ley, establezca y defina la mejor alternativa de prestación del servicio de alumbrado público en el municipio.

PARÁGRAFO PRIMERO: En ejercicio de la autorización que se confiere, el ejecutivo podrá firmar los convenios y/o suscribir los contratos que requieran.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de que se deba optar por la figura del contrato de concesión, el procedimiento para su formalización y los plazos máximos del mismo, deberán sujetarse en un todo a los dispuesto (sic) por las leyes 80 de 1993 y 143 de 1994 y el Decreto 2424 de julio 18 de 2006. En todo caso el tiempo máximo de los contratos que llegaren a formalizarse no podrá se(sic) mayor de 20 años.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deja sin efecto cualquier otra disposición sobre la materia.

(...)

La demandante invocó como normas violadas los artículos: 1º, 13, 313, 333 y 338 de la Constitución Política. Al respecto expuso lo siguiente²:

² La demandante presentó la demanda el 14 de julio de 2008, visible en los folios 1 a 29 del expediente. Posteriormente, dentro del término legal, corrigió la demanda inicial, visible en los folios 50 a 89.

Violación de los artículos 13 y 338 de la Constitución Política.

La demandante alegó que el párrafo 1º del artículo 9º del Acuerdo 008 de 2006 viola el artículo 338 de la Constitución Política porque omitió precisar la base gravable para ciertas actividades. Citó y transcribió varias sentencias para fundamentar su alegato.

También adujo que el párrafo citado viola el derecho fundamental a la igualdad porque sin aplicar un test de razonabilidad, exoneró del impuesto de alumbrado público a ciertas actividades que por ser semejantes, a su juicio, deberían tributar en las mismas condiciones.

Que, por ejemplo, exoneró del pago del impuesto de alumbrado público actividades como la generación de energía eléctrica, la comercialización por el sistema de subasta de ganado ovino y caprino, la señal de televisión satelital, el control medio ambiental y manejo de cuencas públicas o privadas de orden regional, las concesiones viales y férreas, la recolección y disposición de residuos sólidos, las estaciones de servicios y las actividades ecoturísticas.

Agregó que, por el contrario, actividades como la transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, la comercialización por el sistema de subastas del ganado equino, porcino y bovino, la señal de televisión por cable sí están gravadas. Que esta distinción desconoce el principio de igualdad de rango constitucional, porque no existe ninguna razón que la justifique, o por lo menos no se indicó en el acuerdo demandado.

Indicó que mediante sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional declaró inexecutable la protección otorgada a ciertos sectores, por ser violatoria del principio de igualdad.

Violación de los artículos 1 y 333 de la Constitución Política

Dijo que el Acuerdo 008 de 2006 es nulo en su totalidad por cuanto el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y el artículo 1º de la Ley 84 de 1915 son inaplicables puesto que, a su juicio, esas leyes no cumplen “*las exigencias consagradas en los artículos 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política*”

Adujo que tales leyes no determinaron los sujetos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa, y que, por ende, el acuerdo demandado no podía sustentarse en esas leyes, en atención al principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

Dijo que la Sección Cuarta del Consejo de Estado³ consideró que ante la inexistencia de una norma superior que consagre los lineamientos de la obligación tributaria los entes territoriales no pueden regular los tributos.

En cuanto a la violación del artículo 333 C.P., argumentó que el Concejo Municipal de Puerto Libertador (Córdoba) actuó en forma arbitraria al establecer entre actividades similares un trato desigualdad, sin ninguna razón que lo justifique. Que ese trato discriminatorio vulnera el derecho a la libre competencia, toda vez que las actividades gravadas se encuentran en desventaja de otras similares que no fueron afectadas con el impuesto. Que, por lo tanto, se desconoció el artículo 333 de la Constitución Política.

Que en el caso de imposición de un tributo a personas que se encuentran bajo la misma situación fáctica, como es el caso de los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público, la aplicación de condiciones diferentes a personas que se encuentran en la misma relación con el hecho imponible atenta contra el principio de igualdad en la carga tributaria.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

³ Sentencia del 10 de junio de 2004 de la sección Cuarta del Consejo de Estado, expediente 13840, Magistrada Ponente Ligia López Díaz. Sentencia del 5 de marzo de 2004, expediente 13584 y sentencia del 11 de marzo de 2004, expediente 13576 Magistrado Ponente Juan Ángel Palacio Hincapié. Sentencias del 22 de febrero de 2002 expediente 1999-0856-02. Sentencia del 17 de julio de 2008, expediente 2005-0203. Sentencia del 4 de septiembre de 2008 expediente 16850, Magistrada Ponente Ligia López Díaz.

El Municipio de Puerto Libertador (Córdoba) no contestó la demanda.

INTERVENCIÓN DEL IMPUGNANTE

La Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador en su condición de concesionaria responsable del servicio de alumbrado público, por medio de apoderado judicial, manifestó que concurría al Tribunal con fundamento en el artículo 146 del C.C.A. a dar respuesta a la demanda.⁴

Precisó que el acuerdo acusado se expidió en debida forma, en atención a que el Concejo Municipal de Puerto Libertador tenía competencia constitucional y legal para regular el tributo.

Indicó que el concejo municipal no creó el impuesto, que simplemente reglamentó las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Que, por tanto, no vulneró el principio de legalidad tributaria.

Que, en cuanto a la facultad que tienen los concejos municipales para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público establecido en la Ley 97 de 1913, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C- 504 de 2002, en la que concluyó que los entes territoriales sí pueden establecer los elementos del tributo⁵.

Que aún cuando en el acuerdo se incluyeron elementos sustanciales del tributo, no quiere decir que sea el municipio el que crea el impuesto, porque es la ley la que lo ha facultado para desarrollarlos.

⁴ Mediante auto del 1º de febrero de 2010. El Tribunal Administrativo de Córdoba resolvió: "Admítase a la Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador como impugnante en la demanda de simple nulidad presentada por Clara María González Zabala contra el Acuerdo No 008 de 31 de agosto de 2006, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Libertador

⁵ Citó también las sentencias C-1097 de 2001, C- 413 de 1996, C-1055 de 2004 de la Corte Constitucional

Afirmó que el gravamen establecido en virtud del Acuerdo 008 de 2006, que se demanda, es una contribución especial, por medio de la cual se financia el servicio de alumbrado público que se presta en el Municipio de Puerto Libertador, conforme lo dispuesto en el Decreto 2424 de 2006 y en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, es decir, está destinada a una finalidad específica, al contrario de los impuestos que pretenden sufragar el presupuesto general de la administración⁶.

Que por tratarse de una contribución de destinación específica y no de un impuesto de carácter general, las autoridades territoriales tienen competencia para definir los elementos que la constituyen⁷.

Adujo que la exclusión de ciertas actividades del gravamen no atenta contra la libre empresa en el Municipio de Puerto Libertador, por cuanto muchas de esas actividades no se desarrollan en ese ente territorial y fueron plasmadas de manera enunciativa.

Precisó que el acuerdo demandado no vulneró el principio de igualdad tributaria, toda vez que el concejo municipal es autónomo, además, porque el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 facultó a los entes territoriales para otorgar exenciones y que la finalidad de estas normas es fortalecer sectores específicos de la economía local.

En cuanto a la causal de nulidad por violación del artículo 333 de la C.P., el impugnante simplemente dijo que el Acuerdo demandado aludió a ciertas actividades que ni si quiera se ejecutan en el municipio.

Posteriormente, en un profuso acápite denominado “Fundamento de defensa del acto demandado”, pidió que se resolviera la demanda desde la “interpretación económica del derecho” a efectos de que se tuviera en cuenta el impacto

⁶ Citó un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Magistrada Ponente Susana Montes de Echeverri, radicado 1241, de junio de 2002 y la sentencia de la Sección Cuarta del 10 de noviembre de 2000, expediente 10051.

⁷ Citó la sentencia C-155 del 26 de febrero de 2003, de la Corte Constitucional.

económico del impuesto de alumbrado público en los municipios que regularon el tributo.

Insistió en que el artículo 338 de la Carta Política y las Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 fundamentan la adopción de dicho tributo en las entidades territoriales. Hizo hincapié en que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 clasificó como contribución el tributo que se cobra por el servicio de alumbrado público. También llamó la atención en que el Decreto 2424 de 2006 y la Resolución 43 de 1995 de la CREG, el impuesto de alumbrado público se cobra para recuperar los costos en que incurren los municipios en su prestación. Y por último, pidió tener en cuenta la sentencia C-504 de 2002.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Córdoba se refirió a cada una de las causales de nulidad y halló probada la causal de nulidad por violación del artículo 338 de la Carta Política. Por eso, declaró la nulidad parcial del párrafo primero, del artículo noveno del Acuerdo 008 de agosto de 2006.

Con fundamento en las sentencias del 9 de julio de 2009⁸ y del 6 de agosto de 2009⁹, mediante las que la Sección Cuarta del Consejo de Estado precisó *“que los Concejos Municipales si tienen competencia para establecer los impuestos a que se refiere el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 (...)”*, despachó desfavorablemente los cargos primero y tercero, referidos a la competencia de las entidades territoriales para fijar los elementos del tributo.

Precisó que el párrafo primero del artículo noveno del Acuerdo 008 de 2006, referido a los parámetros que fijó el Concejo municipal para que el alcalde determinara la base gravable de la denominada contribución de alumbrado público, era nulo parcialmente porque los parámetros de cuantificación fijados en ese artículo no tenían relación directa con el hecho generador.

⁸ Sentencia del 9 de julio de 2009, Magistrada Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, Radicado Nr. 2006-00404-02(16544)

⁹ Sentencia del 6 de agosto de 2009, Radicado Nr. 2001-00569-01(16315), Magistrado Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Que no era pertinente fijar como parámetros para determinar la base gravable la destinación del predio y el uso o la clase de explotación económica que se desarrollara en el inmueble. Que tampoco se ajustaba a derecho que se hubiera autorizado al alcalde a fijar tarifas mínimas y máximas sin establecer la base gravable sobre la que se calcularían dichas tarifas y cobrar el tributo a los contribuyentes de sectores no residenciales. Y que violaba la Constitución enlistar una serie de actividades económicas como criterio diferenciador para cuantificar el tributo, pues esa medida no era técnica.

Indicó que la nulidad parcial del párrafo primero del artículo noveno del Acuerdo 008 de 2006 deviene de no haberse establecido la base gravable como elemento esencial del tributo que permita su debida cuantificación. Que el hecho de que el Acuerdo haya denominado al tributo contribución y se haya autorizado al alcalde a fijar la tarifa no sana el hecho de que el Acuerdo haya omitido establecer la base gravable.

Por lo expuesto, el Tribunal se relevó de analizar la causal de nulidad por violación del derecho de igualdad.

Finalmente, respecto de la causal de nulidad por violación del artículo 333 de la Carta Política, dijo que no se configuró puesto que consideró que el Estado tiene libertad para presupuestar los recursos necesarios para cumplir los fines que le son esenciales y exigir de los actores públicos y privados el aporte que les corresponde. Que la actora alegó, sin demostrarlo, que el acuerdo propiciaba situaciones de desventaja respecto de determinadas empresas. Y que el Estado era soberano para imponer ciertas cargas tributarias a unos sectores económicos y a otros no, sin que ello entrañe una amenaza a la economía, o, por lo menos, la demandante no demostró que tuviera ocurrencia esa amenaza.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte impugnante, esto es, la Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador (Córdoba) interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal.

En el recurso de apelación, el impugnante se refirió al acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Sahagún y a lo dicho por cierto demandante. Nada concreto respecto de lo que dijo el Tribunal Administrativo de Córdoba.

De manera genérica precisó que dicho concejo acató las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 que crearon y autorizaron crear el impuesto de alumbrado público. Que esas leyes facultan a los concejos municipales a regular los elementos del tributo, de conformidad con los principios de progresividad, proporcionalidad y equidad.

Transcribió la sentencia No. C114 del 22 de febrero de 2006 de la Corte Constitucional, que alude al principio de reserva de ley tributaria. Y contravirtió la decisión del Tribunal porque, a su juicio, el municipio goza de plena autonomía para determinar la base gravable del impuesto de alumbrado público. Que, por eso, no se violó el artículo 338 de la C.P.

Aludió a la violación del derecho a la igualdad que se propuso en la demanda y precisó que no se configura por el hecho de que el acuerdo demandado haya excluido algunas actividades. Reiteró que es normal que en materia tributaria se concedan exenciones o exclusiones del impuesto, sin que eso implique violación del derecho de igualdad.

Insistió en que las autoridades territoriales gozan de autonomía para la administración y el manejo de los recursos. Que de conformidad con la Ley 14 de 1983 los concejos municipales pueden otorgar exenciones, que por ello no existió violación del derecho a la igualdad.

LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora solicitó confirmar la sentencia apelada y repitió los argumentos expuestos en la demanda en cuanto a la violación del artículo 338 de la Constitución y la vulneración del derecho a la igualdad.

El Municipio de Puerto Libertador (Córdoba) no presentó escrito de alegatos.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto sobre el caso. Solicitó que se confirmara la sentencia en cuanto a la competencia de los

concejos municipales para establecer los elementos del tributo y se declarara la nulidad del artículo noveno del Acuerdo 006 de 2008 en su integridad.

En concreto, dijo lo siguiente:

Que, conforme con el precedente judicial del Consejo de Estado, los concejos municipales están facultados para establecer los elementos de los tributos señalados en la Ley 97 de 1913, en desarrollo de la facultad que le otorga el artículo 338 de la Constitución Política.

Argumentó que el tributo de alumbrado público es un impuesto y no una contribución, conforme lo dispuesto en el literal d) del artículo primero de la Ley 97 de 1913 y porque cumple los requisitos de generalidad del beneficio y del cobro.

Indicó que la facultad para establecer los valores del impuesto de alumbrado público es indelegable conforme con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política y que, por ende, el artículo noveno del acuerdo demandado está viciado de nulidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala pone de presente que el recurso de apelación fue interpuesto por la parte impugnante contra la sentencia del 20 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que declaró la nulidad parcial del parágrafo del artículo 9º del Acuerdo 008 del 31 de agosto de 2006.

La Sala reitera¹⁰ que la figura de la intervención de terceros dentro de los procesos jurisdiccionales administrativos permite a éstos prestar su colaboración o auxilio a alguna de las partes, bien para apoyar la pretensión, caso en el cual se les reconocerá como parte coadyuvante, o bien, para reforzar la oposición a la misma, caso en el cual se le tendrá como parte impugnadora.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ (E). Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil trece (2013). Referencia: 440012331000200400331 02. Radicado: 18773. Actor: MARTÍN NICOLÁS BARROS CHOLÉS. Demandado: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.

El papel que cumple el coadyuvante, como su nombre lo indica, se circunscribe a contribuir con argumentos para enriquecer los planteamientos de la demanda, no para adicionar nuevas pretensiones o cargos involucrando otras normas acusadas.

En dicho sentido, es necesario que exista concordancia entre las pretensiones de la demanda y los hechos y fundamentos que la sustentan y la intervención del tercero que la apoya. Así que el coadyuvante no puede pretender modificar o ampliar la demanda con la formulación de cargos de ilegalidad distintos a los del libelo inicial, pues tal actitud implica la disposición del derecho en litigio que es exclusivo del demandante, quien con los planteamientos expuestos en la demanda delimita la discusión jurídica.¹¹

En el mismo sentido, el impugnante debe circunscribir su actuación a contribuir con argumentos para enriquecer los planteamientos de la oposición a la demanda. No puede sustituir al demandando, y menos si es una entidad pública pues, por disposición del artículo 149 del C.C.A. estas entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas pueden actuar en los procesos contencioso administrativos por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

De manera que, si la entidad pública demandada omite el deber de defender los intereses de la institución porque omite contestar la demanda, por sustracción de materia no habrá motivos para impugnar.

La Sala insiste en que *“la figura de la intervención de terceros dentro de los procesos jurisdiccionales administrativos permite a éstos prestar su colaboración o auxilio a alguna de las partes, bien para apoyar la pretensión, caso en el cual se les reconocerá como parte coadyuvante, o bien, **para reforzar la oposición a la misma**, caso en el cual se le tendrá como parte impugnadora. La intervención de estos terceros, en consecuencia, **se restringe al ejercicio de los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva o impugna, en cuanto no se opongan a los de ésta, ni impliquen disposición del derecho en litigio.** La intervención adhesiva del tercero no reclama un pronunciamiento*

¹¹ Exp. 2009-942 del 2 de mayo de 2012 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

*judicial para sí, sino el reconocimiento del derecho, pretensión o excepción invocado por la parte demandante o demandada; (...)*¹²

En consecuencia, en la impugnación también es necesario que exista concordancia entre las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y en los hechos y fundamentos que la sustentan y la intervención del tercero que apoya la oposición a la demanda. Así que el impugnante no puede pretender contestar la demanda, modificar o ampliar la contestación de la demanda con la formulación de excepciones de oposición distintas a los de la contestación de la demanda, pues tal actitud implica la defensa del derecho en litigio que es exclusivo de la parte demandada, quien con los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda delimita la discusión jurídica.

No obstante lo anterior, tratándose de demandas en acción de nulidad simple, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado¹³ ha aceptado que se analice la intervención de los terceros intervinientes, pero no como representantes de la Nación o de la entidad territorial demandada, sino *“como tercero interesado en la defensa de la legalidad del acto acusado”*, por el interés público y general que caracteriza esas acciones.

En esas condiciones, la Sala procede a analizar el recurso de apelación interpuesto por la Unión Temporal Alumbrado Público de Puerto Libertador.

Pues bien, la Sala parte de precisar que el a quo declaró la nulidad parcial del párrafo primero del artículo 9º del Acuerdo 008 de 2008 de 2006 del municipio de Puerto Libertador por violación del artículo 338 de la Carta Política porque consideró, de una parte, que ese párrafo, al regular la base gravable del impuesto de alumbrado público, aludió a aspectos que, a su juicio, no constituyen criterios idóneos para establecer el monto del gravamen y que no permiten cuantificar técnicamente el gravamen a cobrar. Así mismo, consideró que se violó

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá D.C., AUTO del siete (7) de mayo de dos mil ocho (2008). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-000979-01(16847). Actor: CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA – CORELCA. Demandado: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá, D.C., agosto doce (12) de dos mil tres (2003). Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00330-01(S-330). Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO. Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA.

el artículo 338 C.P. porque *“lo que estructura la vulneración que se endilga al párrafo analizado es la ausencia de la base gravable como elemento del tributo para su debida cuantificación”*.

La Unión Temporal no aludió a ninguna de las consideraciones que hizo el Tribunal, sino que se refirió a la autonomía fiscal que tienen las entidades territoriales para regular los elementos del impuesto, aspecto del que no discrepa el Tribunal, al punto que despachó de manera desfavorable la causal de nulidad de todo el Acuerdo por la violación del artículo 338 de la C.P., por la indebida aplicación del literal d) del artículo 1º la Ley 97 de 1913 y del artículo 1º de la Ley 84 de 1915.

La Unión Temporal también se refirió a la causal de nulidad del Acuerdo 008 de 2006, por violación del derecho a la igualdad, pero, tal como se precisó, el Tribunal se relevó de estudiar ese cargo. En consecuencia, por sustracción de materia, tampoco es procedente que la Sala se refiera a ese punto.

En ese entendido, para la Sala no se desvirtuaron las razones de la decisión que tuvo en cuenta el Tribunal para declarar la nulidad parcial del párrafo primero del artículo 9º del Acuerdo 008 de 2008 de 2006 del municipio de Puerto Libertador.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia del 20 de mayo de 2010, proferida en el contencioso de nulidad simple interpuesto por Clara María González Zabala contra el municipio de Puerto Libertador.

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

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
Presidente

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ