

TRIBUTOS - Definición. Clasificación / IMPUESTO - Definición. Características / TASA - Definición. Características / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Régimen legal

Al respecto cabe decir que si bien se invocan las leyes 97 de 1914 (sic) y 84 de 1915, en las cuales se estableció el impuesto por el alumbrado público, en el acuerdo enjuiciado no se regula el gravamen en comento a ese título, esto es, como impuesto, sino a título de tasa, tal como se indica en su epígrafe introductorio y se reitera en su parte motiva y en su articulado. Por consiguiente, la Sala examinará dicha cuestión a la luz de esa figura o concepto tributario, dado que es más que sabido que constituye una clase de tributo muy distinta de la del impuesto, y así lo ha precisado, v. gr. en sentencia donde siguiendo los derroteros jurisprudenciales de la Sala Plena de esta Corporación reiteró que “los tributos, de acuerdo con lo expuesto por Héctor B. Villegas, citado por Mauricio A. Plazas Vega, son ‘las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines.’ Son características de los tributos su fundamento en el poder de imperio del Estado, su origen legal y su posibilidad de materializarse a través de pagos en dinero y en especie”; y que “Los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones y tasas”. En ese orden puntualiza que “El impuesto es un tributo sin contraprestación directa que obedece al hecho de pertenecer a una comunidad”, el cual “se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado”; “no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente; una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, no se destina a un servicio público específico sino a las arcas generales para atender los servicios que se requieran.” En lo que corresponde al alcance y características de la tasa, en la misma sentencia, la Sala dejó sentado 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.”.

FUENTE FORMAL: LEY 97 DE 1913 / LEY 84 DE 1915

NORMA DEMANDADA: ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2001 (23 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA (ANULADO PARCIALMENTE)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la diferencia entre impuestos y tasas, sentencias, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Expediente S-028, del 11 de diciembre de 2001, C.P. Jesús María Lemos Bustamante; y Sección Primera, Expediente núm. 25000 2324 000 2003 00834 02, del 26 de abril de 2007, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

TASA - Objeto / TASA - Finalidad. Fundamento constitucional / TASA - Sujeto pasivo / TASA - Hecho causal

Justamente, la tasa es 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 ésta la recibe, por ende, el pago también se ha de hacer en ese momento, de allí que la tasa se enmarca y está determinada por circunstancias concretas e individualizables.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338

NORMA DEMANDADA: ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2001 (23 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA (ANULADO PARCIALMENTE)

SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Régimen legal / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Definición / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - No es susceptible de tasas / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Inexistencia de relación directa e individualizada en su prestación / TASA - No es aplicable al servicio de alumbrado público

Así las cosas, ante la pregunta de si el servicio de alumbrado publico se da dentro de esas circunstancias, surge 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 Corporación 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 aquellos espacios públicos que precisamente ‘no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio’.”, 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 2º del Decreto Reglamentario 2424 del 18 de julio de 2006 “Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”, así: “Artículo 2º.-Definición Servicio de Alumbrado Público: Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público. Parágrafo. La

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

FUENTE FORMAL: DECRETO 2424 DE 2006 – ARTICULO 2 / RESOLUCION 043 DE 1995 DE LA COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS

NORMA DEMANDADA: ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2001 (23 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA (ANULADO PARCIALMENTE)

NOTA DE RELATORIA: Sobre las características del servicio de alumbrado público y la inaplicación de tasas al mismo, sentencia, Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expediente núm. 2002 03523 01 (15344), del 11 de septiembre de 2006, C.P. Ligia López Díaz.

IMPUESTO - Elementos y características / IMPUESTOS - Hecho generador / IMPUESTO - Diferencia con la tasa / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO - Régimen legal. Vigencia

En virtud de esas circunstancias de generalidad e impersonalidad, precisamente lo que el legislador ha autorizado es la fijación de un 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. En efecto, la Ley 97 de 1913, en el literal d) de su artículo 1º estableció dicho impuesto para el entonces municipio de Bogotá, el cual fue extendido a los demás municipios mediante la Ley 84 de 1915, normas que según precisión hecha por la Sección Cuarta de esta Corporación, “se encuentran vigentes con las modificaciones expresas y tácitas de normas posteriores, como lo ha reconocido esta Sala en ocasiones anteriores.” El referido artículo 1º Ley 97 de 1913, dispuso lo siguiente: “Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá, puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental: (...) d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.”

FUENTE FORMAL: LEY 97 DE 1913 – ARTICULO 1 LITERAL D / LEY 84 DE 1915

NORMA DEMANDADA: ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2001 (23 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA (ANULADO PARCIALMENTE)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la vigencia de las leyes que crearon el impuesto de alumbrado público, sentencias, Sección Cuarta, Expediente núm. 2002 03523 01 (15344), del 11 de septiembre de 2006, C.P. Ligia López Díaz; Expediente núm. 13584, del 5 de marzo de 2004, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; y Expediente núm. 12591, del 22 de febrero de 2002, C.P. Ligia López Díaz. En el mismo sentido, sentencia C-504 de 2002 de la Corte Constitucional.

TASA AL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - Es notoriamente improcedente / SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - No es susceptible de tasa / MUNICIPIOS - No pueden crear tasa al alumbrado público / ALUMBRADO PUBLICO - Procedencia de impuesto y no de tasa

Dando por descontado que por las diferencias anotadas es sabido que la regulación de un impuesto tiene requerimientos técnicos jurídicos muy distintos que para la fijación de una tasa, y dejando de lado que en este caso no aparece fijado el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer el reparto de esos costos, no queda sino concluir que la tasa establecida en los acuerdos enjuiciados es notoriamente improcedente por estar aplicada a un servicio que sustancial o materialmente no es susceptible de tasa; que por sustracción de materia se está ante una tasa que técnica y jurídicamente es imposible de regular y, consecuentemente, de aplicar en su exacta connotación o alcance normativo-conceptual. En esas condiciones le asiste razón al a quo, no precisamente porque el artículo segundo en cuestión no atienda parámetros para fijarle la tasa a los sujetos pasivos señalados en ese precepto, sino porque les impone una tarifa por una tasa que a la luz del artículo 338, inciso segundo, el ente municipal no puede establecer ante la no relación directa y personal o individual del pago con el servicio por el cual se quiere cobrar, esto es, ante la imposibilidad de fijarle una tasa a dicho servicio. Si lo que el Concejo de Sabanalarga quería era reglamentar el impuesto de alumbrado público, así debió dejarlo claro y expreso, y no acudir a una figura diferente e inapropiada o inconducente para recuperar los costos que le pueda significar prestar el servicio de alumbrado público, como es el de la tasa, generando con ello una evidente incoherencia interna del acuerdo acusado y consecuentemente, la violación del inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338

NORMA DEMANDADA: ACUERDO MUNICIPAL 020 DE 2001 (23 DE AGOSTO) CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA (ANULADO PARCIALMENTE)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo del dos mil diez (2010)

Radicación número: 08001-23-31-000-2001-02369-01

Actor: ECOPETROL

Demandado: MUNICIPIO DE SABANALARGA - ATALANTICO

Referencia: APELACION SENTENCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **Delegado del Ministerio Público** ante el a quo contra la sentencia de 6 de junio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en proceso de nulidad promovido por **ECOPETROL** contra el municipio de Sabanalarga, Atlántico, en la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- LA DEMANDA

La actora, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo del Atlántico que en proceso de primera instancia accediera a las siguientes

1. Pretensiones

Que declare la nulidad del Acuerdo Núm. 020 de 23 de agosto de 2001, del Concejo de Sabanalarga, *“Por medio del cual se fijan y se ajustan las tarifas de la tasa de alumbrado público municipal, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*.

Subsidiariamente, que se declare la nulidad del artículo segundo de dicho acuerdo.

2. Los hechos

Están referidos a los antecedentes, fundamentos y supuestas omisiones e irregularidades en la expedición del acto acusado y en su contenido.

3. Las normas violadas y el concepto de la violación

El memorialista invoca como violados los artículos señalados en los siguientes cargos:

- 313, numeral 4, de la Constitución Política; 32, numeral 7, de la Ley 136 de 1994, 169, numeral 2, de la Ley 4 de 1913; 385 del Decreto 1333 de 1986; 1º, literal d), de la Ley 97 de 1913 y 1º, literal a), de la Ley 84 de 1915 y por cuanto no hay ley que

Cree el impuesto votado en dicho acuerdo y regule los elementos del mismo, luego está fijando una tarifa para un impuesto inexistente, ya que las normas legales que lo establecían (artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y 1º, literal a) de la Ley 84 de 1915) fueron derogadas (artículo 385 del decreto 1333 de 1986).

- 84 del Código Contencioso Administrativo y las leyes 142 y 143 de 1994, por cuanto esas leyes no se ocupan para nada del alumbrado público, luego al invocarlas como fundamento para su expedición incurre en falsa motivación y en violación de tales leyes.

- 313, numeral 4 y 338 de la Constitución Política; 32, numeral 7, de la Ley 136 de 1994; 169, numeral 2, de la Ley 4ª de 1913; 1, literal d, de la Ley 97 de 1913 y 1º, literal a, de la Ley 84 de 1915, debido a que si bien esas leyes autorizan a los concejos a crear el impuesto del alumbrado público, ninguna de ellas define los sujetos pasivos de ese impuesto ni sus bases gravables y tarifas, extremos que adoptó el artículo 2º de del acuerdo acusado pero de manera ajena al hecho imponible, pues ninguna relación tiene el alumbrado público con el hecho de que un sistema o infraestructura de transporte de combustibles atraviese o pase por la jurisdicción de un determinado municipio.

- En memorial de adición de la demanda (folios 126 y ss), agrega como normas violadas los artículos 27 de la Ley 141 de 1994; 16 del Decreto Legislativo 1056 de 1953 y 287 y 363 de la Constitución Política, por la invocación de fundamentos jurídicos erróneos, toda vez que el artículo 27 precitado fue “derogado” (sic) por la Corte Constitucional, por razones ratificadas en la sentencia C-811 de 2002, y la disposición acusada se opone al principio de generalidad del tributo señalada en el antes anotado artículo 363.

II.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- El ente territorial demandado, mediante apoderado, manifiesta que con el acto acusado no ha violado norma superior alguna, que con él se han ejercido atribuciones propias del Concejo de Sabanalarga; que las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 sólo autorizan la creación del tributo del alumbrado público pero no fijan o predeterminan circunstancias necesarias para establecer ese impuesto, por lo que era posible establecer en referencia el consumo de energía eléctrica de cada

usuario, o el salario mínimo para quienes no pagan servicio de energía, puesto que no se cambia el hecho originador del tributo y las normas a que se refiere.

2.- El señor Iván Peñaloza Pardo, invocando la condición de representante legal de DELELCO LTDA., sin aportar documento que así lo acredite, presentó memorial de tercero interesado en el asunto, para manifestar que se opone a las pretensiones de la demanda, por considerar que el acto acusado tiene suficientes fundamentos constitucionales y legales y no transgrede los principios que rigen los tributos, y que el alumbrado público es un servicio público no domiciliario, a cargo del municipio, quien tiene la potestad de recuperar sus costos mediante un impuesto denominado alumbrado público, por conducto del concejo municipal.

III.-LA SENTENCIA APELADA

1.- El a quo fijó la cuestión litigiosa en los siguientes interrogantes:

- ¿Tiene competencia el Concejo Municipal de Sabanalarga para establecer recaudos por tasa al alumbrado público?
- ¿ECOPETROL se encuentra exento de pagar tributo alguno por concepto de alumbrado público?
- ¿Se encuentra ajustado a la normatividad, el artículo segundo del Acuerdo No. 020 de agosto 23 de 2001, expedido por el Concejo Municipal de sabanalarga?

2.- Sobre ellos llegó a las siguientes conclusiones:

2.1. Los municipios tienen una potestad tributaria derivada, por lo que pueden establecer tributos que hayan sido creados por la ley, lo que depende de la interpretación armónica de los artículos 150, numeral 12; 287, numeral 3, 338 y 313 numeral 4, de la Constitución Política.

El Concejo de Sabanalarga sí tiene competencia para establecer recaudos por tasa al alumbrado público, puesto que el tributo al alumbrado público fue creado por una ley que se encontraba vigente al momento de la expedición del Acuerdo acusado (artículo 1º, literal d, de la ley 97 de 1913, y ley 84 de 1915)

2.2. ECOPETROL no está exenta de la tasa de alumbrado público, puesto que la base gravable de ésta no está encaminada a la actividad petrolera en sí, sino a la prestación del servicio de alumbrado público.

2.3. El artículo segundo del acuerdo enjuiciado no está ajustado a la normatividad, habida cuenta que vulneró los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, al fijar el tributo sin parámetros que afecten a las empresas propietarias y/o operarias y/o arrendatarias y/o usufructuarias de infraestructuras de Transportes de Combustibles, específicamente oleoductos y poliductos. Al punto cita en extenso la sentencia de la sección tercera de esta Corporación, de 11 de septiembre de 2006, expediente 15344, donde dice que se falló un caso similar al del sub lite.

Por lo anterior, declaró la nulidad del referido artículo segundo del Acuerdo 020 de 23 de agosto de 2001, del Concejo de Sabanalarga, y negó las demás pretensiones de la demanda.

IV.- LA APELACION

El Delegado del Ministerio Público ante el a quo apeló la sentencia reseñada, bajo el argumento de que el municipio de Sabanalarga no hizo más que aplicar un impuesto creado por la ley, primero para Bogotá (artículo 1º de la Ley 97 de 1913), y luego extendido a todos los municipios (Ley 84 de 1915), y lo hizo conforme la Constitución y la ley, por lo cual dicho acuerdo no adolece de las causales de nulidad expuestas en la demanda. Por ello solicita que se revoque la sentencia y se nieguen las pretensiones de la demanda.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora, única en pronunciarse en esta oportunidad, reafirma las razones en que funda los cargos de la demanda y las peticiones formuladas en la misma y defiende la legalidad de la sentencia impugnada, pero referida a un acuerdo del concejo del municipio de Coveñas, sosteniendo al respecto que la autorización con que cuentan los entes municipales es la de fijar un impuesto al alumbrado público, pero ese municipio creó fue una tasa.

IV.- CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Sala guardó silencio en esta oportunidad procesal.

V.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

1. El acto enjuiciado

El acto demandado es la Acuerdo Núm. 20 de 23 de agosto de 2001, del Concejo de Sabanalarga, Atlántico, cuyo objeto es fijar y ajustar las tarifas de la tasa de alumbrado público municipal, conceder unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. Su expedición se fundamenta en las facultades legales y en especial las que a dicha corporación administrativa le confieren los artículos 311, 313, 317, 338 y 365 de la Constitución Política, la Ley 97 de 1914, la Ley 84 de 1915, la Ley 136 de 1994, las leyes 142 y 143 de 1994 y la resolución 043 de 23 de octubre de 1995 de la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas CREG.

Sus artículos primero y segundo, que son los que interesan a la cuestión planteada en la alzada, textualmente dicen:

“ACUERDO No. 020

(Agosto 23 de 2001)

**POR MEDIO DEL CUAL SE FIJAN Y SE AJUSTAN LAS TARIFAS
DE LA TASA DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL, SE
CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES.**

EL CONCEJO MUNICIPAL DE SABANALARGA, en uso de sus facultades legales y en especial las que confiere los artículos 311, 313, 317, 338 y 365 de la Constitución Nacional, la Ley 97 de 1914, la Ley 84 de 1915, la Ley 136 de 1994, las Leyes 142 y 143 de 1994 y la

Resolución 043 del 23 de Octubre de 1995 de la Comisión de Energía Eléctrica y Gas CREG,

CONSIDERANDO

Que los recursos de la tasa al alumbrado público obtenidos...

(...)

Que se hace necesario establecer las nuevas Tarifas de la Tasa al Alumbrado Público Municipal a cobrar...

(...)

Que para preservar un orden justo en el Municipio no es prudente elevar las tarifas de la tasa de alumbrado público existente y...

ACUERDA

“ARTICULO PRIMERO: *Elimínese (sic) los topes mínimos para los sectores residenciales, comerciales e industriales fijados en el artículo segundo del Decreto No. 0041 de Julio 27 de 2000, y modifíquense las tarifas de la tasa por concepto del servicio de alumbrado Público así:*

CATEGORÍA	TARIFA (% SOBRE EL CONSUMO DE ENERGIA ACTIVA)
RESIDENCIAL	
ESTRATO 1	3%
ESTRATO 2	5%
ESTRATO 3	8%
ESTRATOS 4, 5 Y 6	9%
COMERCIAL	8%
INDUSTRIAL	9%

ARTICULO SEGUNDO: *En relación con las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que sean propietarias y/o operarias y/o arrendatarias y/o usufructuarias de Infraestructuras de Transporte de Combustibles, específicamente oleoductos y poliductos que atraviesen terrenos de la jurisdicción del Municipio, pagarán mensualmente al Municipio por concepto de la prestación del Servicio de alumbrado Público, directamente o a través de terceros, una tasa*

consistente en una suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (S. M. L. V.)”

2. Examen del recurso

La cuestión planteada en la instancia se contrae a establecer si el transcrito artículo segundo viola o no las disposiciones constitucionales señaladas en la sentencia, esto es, los artículos 338 y 363.

Al respecto cabe decir que si bien se invocan las leyes 97 de 1914 y 84 de 1915, en las cuales se estableció el impuesto por el alumbrado público, en el acuerdo enjuiciado no se regula el gravamen en comento a ese título, esto es, como impuesto, sino a título de tasa, tal como se indica en su epígrafe introductorio y se reitera en su parte motiva y en su articulado.

Por consiguiente, la Sala examinará dicha cuestión a la luz de esa figura o concepto tributario, dado que es más que sabido que constituye una clase de tributo muy distinta de la del impuesto, y así lo ha precisado, v. gr. en sentencia¹ donde siguiendo los derroteros jurisprudenciales de la Sala Plena de esta Corporación² reiteró que *“los tributos, de acuerdo con lo expuesto por Héctor B. Villegas, citado por Mauricio A. Plazas Vega, son ‘las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines.’ Son características de los tributos su fundamento en el poder de imperio del Estado, su origen legal y su posibilidad de materializarse a través de pagos en dinero y en especie”*³; y que *“Los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones y tasas”*.

En ese orden puntualiza que *“El impuesto es un tributo sin contraprestación directa que obedece al hecho de pertenecer a una comunidad”, el cual “se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado”; “no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente; una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades*

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

² Sentencia de 11 de diciembre de 2001, expediente núm. S-028, consejero ponente doctor Jesús María Lemos.

³ Cfr. Mauricio A. Plazas Vega. El liberalismo y la Teoría de los Tributos, Temis 1995, pgs. 323 y 324.

*distintos de los del contribuyente, no se destina a un servicio público específico sino a las arcas generales para atender los servicios que se requieran.*⁴

En lo que corresponde al alcance y características de la tasa, en la misma sentencia, la Sala dejó sentado 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.*^{5”}.

No se trata de un problema meramente semántico, sino de coherencia y técnica jurídica o normativa en materia tributaria, puesto que de manera clara e inequívoca en el acuerdo acusado el Concejo de Sabanalarga está haciendo uso de una figura específica y decantada suficientemente en el derecho tributario, que como está visto tiene sus propias características y connotaciones en ese campo, como es la de **tasa**, y con esa concepción aparece incluso regulada en el artículo segundo objeto del sub lite, en la medida en que en él se dice que *“pagarán mensualmente al Municipio **por concepto de la prestación del Servicio de alumbrado Público**, directamente o a través de terceros, una tasa consistente en una suma de dinero; es decir que se establece una relación directa entre el pago y el servicio.*

Justamente, la **tasa** es 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*

⁴ Cfr. Juan Rafael Bravo Arteaga, *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, 3ra edición, Legis Pág. 22 a 24. Cfr. etiam sentencia C – 545/94, M.P. Fabio Morón Díaz . Primero de diciembre de 1994

⁵ Cfr. Juan Rafael Bravo Arteaga, *op.cit.*, Págs. 24 a 29.

*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 ésta la recibe, por ende, el pago también se ha de hacer en ese momento, de allí que la tasa se enmarca y está determinada por circunstancias concretas e individualizables.

Así las cosas, ante la pregunta de si el servicio de alumbrado publico se da dentro de esas circunstancias, surge 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 Corporación⁶ 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 aquellos espacios públicos que precisamente ‘no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio’.*”⁷, 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

⁶ Sentencia de 11 de septiembre de 2006, radicación núm. 2002 03523 01 (15344), consejera ponente Dra. Ligia López Díaz.

⁷ Resolución 043 del 23 de octubre de 1995 CREG; Art. 1°.

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 2º del Decreto Reglamentario 2424 del 18 de julio de 2006 “Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”, así:

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

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

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 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.

En efecto, la Ley 97 de 1913, en el literal d) de su artículo 1° estableció dicho impuesto para el entonces municipio de Bogotá, el cual fue extendido a los demás municipios mediante la Ley 84 de 1915, normas que según precisión hecha por la Sección Cuarta de esta Corporación⁸, “se encuentran vigentes con las modificaciones expresas y tácitas de normas posteriores, como lo ha reconocido esta Sala en ocasiones anteriores.”⁹

El referido artículo 1° Ley 97 de 1913, dispuso lo siguiente:

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

(...)

d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.”

Dando por descontado que por las diferencias anotadas es sabido que la regulación de un impuesto tiene requerimientos técnicos jurídicos muy distintos que para la fijación de una tasa, y dejando de lado que en este caso no aparece fijado el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer el reparto de esos costos, no queda sino concluir que la tasa establecida en los acuerdos enjuiciados es notoriamente improcedente por estar aplicada a un servicio que sustancial o materialmente no es susceptible de tasa; que por sustracción de materia se está ante una tasa que técnica y jurídicamente es imposible de regular y, consecuentemente, de aplicar en su exacta connotación o alcance normativo-conceptual.

En esas condiciones le asiste razón al a quo, no precisamente porque el artículo segundo en cuestión no atienda parámetros para fijarle la tasa a los sujetos

⁸ Sentencia precitada, de 11 de septiembre de 2006, radicación núm. 2002 03523 01 (15344).

⁹ Consejo de Estado, Sección cuarta, Sentencias del 22 de febrero de 2002, exp. 12591, M.P. Ligia López Díaz, y del 5 de marzo de 2004, exp. 13584, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. La Corte Constitucional también consideró que las normas están vigentes, en la Sentencia C-504 del 3 de julio de 2002.

pasivos señalados en ese precepto, sino porque les impone una tarifa por una tasa que a la luz del artículo 338, inciso segundo, el ente municipal no puede establecer ante la no relación directa y personal o individual del pago con el servicio por el cual se quiere cobrar, esto es, ante la imposibilidad de fijarle una tasa a dicho servicio.

Si lo que el Concejo de Sabanalarga quería era reglamentar el impuesto de alumbrado público, así debió dejarlo claro y expreso, y no acudir a una figura diferente e inapropiada o inconducente para recuperar los costos que le pueda significar prestar el servicio de alumbrado público, como es el de **la tasa**, generando con ello una evidente incoherencia interna del acuerdo acusado y consecuentemente, la violación del inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

Por consiguiente, la Sala ha de conformar la sentencia en tanto declara la nulidad del referido artículo segundo del acuerdo municipal Núm. 020 de 23 de agosto de 2001, del Concejo de Sabanalarga, *“Por medio del cual se fijan y se ajustan las tarifas de la tasa de alumbrado público municipal, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA

Primero.- CONFÍRMASE la sentencia apelada, **de 6 de junio de 2007**, proferida por el **Tribunal Administrativo del Atlántico**, en proceso de nulidad promovido por **ECOPETROL** contra el municipio de Sabanalarga, Atlántico, en la cual declaró la nulidad del **artículo SEGUNDO del Acuerdo municipal Núm. 020 de 23 de agosto de 2001**, del **Concejo de Sabanalarga**, *“Por medio del cual se fijan y se ajustan las tarifas de la tasa de alumbrado público municipal, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”*.

Segundo.- En firme esta decisión y previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de seis (6) de mayo del dos mil diez (2010) del 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO