

ENTIDAD TERRITORIAL – Autonomía para decretar tributos y gastos locales / IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO – Fundamento legal / CONGRESO – Facultad exclusiva para fijar todos los elementos del tributo de carácter nacional / TRIBUTOS DEL ORDEN TERRITORIAL – Las asamblea y concejos pueden fijar algunos elementos del tributo / CONCEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES – Pueden determinar los elementos de la obligación tributaria

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales pueden decretar tributos y gastos locales. El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Bogotá, junto con el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. Señaló la Corte Constitucional en la sentencia en mención que ese precepto entraña una escala de competencias que le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. Mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional, en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos y que, a lo sumo, puede establecer algunos de sus elementos tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. De lo anterior, concluye que el máximo tribunal en lo constitucional admitió que los concejos distritales y municipales pueden determinar los elementos de la obligación tributaria, siempre que medie autorización del legislador para la imposición del gravamen y que la ley contenga la delimitación del hecho gravado con el respectivo impuesto o contribución. Continúa diciendo la sentencia 18141 de 2011 que, en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 015 DE 2003 (9 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO – (No anulado) / ACUERDO 034 DE 2006 (27 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO (No anulado)

SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO – Definición / TRIBUTO DERIVADO DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO – Es un impuesto

De acuerdo con la definición de servicio de alumbrado público señalada en el artículo 1º de la Resolución 043 del 23 de octubre de 1995 de la Comisión Reguladora de Energía y Gas -CREG- y la sentencia C-713 del 2008, que diferenció entre impuestos, tasas y contribuciones, el tributo derivado del servicio de alumbrado público es un impuesto, por lo siguiente: Del servicio que lo genera gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo. Se genera por la mera prestación del servicio. Se cobra indiscriminadamente a todos sus beneficiarios. El contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio de acuerdo con las condiciones en que se preste, sin que pueda derivarse una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que se accede habitual o esporádicamente. En referencia directa a los términos de la apelación, es pertinente aclarar que aunque el artículo 29 de la Ley 1150 del

2007 asignó a la CREG la regulación del costo de facturación y recaudo de la contribución creada por la Ley 97 de 1913, tal señalamiento no tiene el alcance que sugiere el municipio, en cuanto a definir el tributo de que se trata como una contribución. En primer lugar, porque la tipología impositiva responde a características distintivas y especiales que esta Sala ya analizó en relación con el tributo creado por el literal d) del artículo 1º de la mencionada Ley 97, concluyendo que se trata de un verdadero impuesto local y no de una contribución, toda vez que el servicio no reporta un beneficio concreto, específico y cuantificable para una colectividad determinada. Además, porque el artículo 29 se limitó a establecer los elementos que deben cumplirse en los contratos estatales de alumbrado público, como especie del género de los contratos de concesión entonces regulados por la Ley 80 de 1993 y que eran pasibles de las medidas de eficiencia y transparencia por las que propugnó la Ley 1150 del 2007, vista en todo su contexto. De acuerdo con tal razonamiento y en consonancia con el concepto del Ministerio Público, se declarará la legalidad condicionada del artículo primero del Acuerdo 034 del 27 de diciembre de 2006 en cuanto “adoptó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público del orden municipal” como “una contribución especial de carácter obligatorio” bajo el entendido de que dicho tributo es propiamente un impuesto.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la naturaleza del tributo derivado del servicio de alumbrado público se reitera sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 6 de agosto de 2009, Rad. 16315, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 015 DE 2003 (9 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO – (No anulado) / ACUERDO 034 DE 2006 (27 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil once (2011)

Radicación número: 23001-23-31-000-2007-00469-01(17796)

Actor: ENRIQUE VARGAS LLERAS Y OTRO

Demandado: MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO

FALLO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 5 de mayo de 2009 del Tribunal Administrativo de Córdoba que anuló el Acuerdo 015 del 9 de diciembre de 2003, por medio del cual se modificó el Acuerdo N° 024 del 22 de noviembre de 2002 y el Acuerdo N°

034 del 27 de diciembre de 2006¹, expedidos por el Concejo Municipal del municipio de Ciénaga de Oro, así:

“1.- Declárase la nulidad del Acuerdo N° 015 del 9 de diciembre de 2003, expedido por el concejo municipal de Ciénaga de Oro, por medio del cual se modifica el acuerdo (sic) N° 024 del 22 de noviembre de 2002, se establecen los elementos del impuesto para el servicio de alumbrado público, definiendo los sujetos, la base gravable, el hecho generador y se fija el valor del Impuesto (sic) a aplicar en el Municipio de Ciénaga de Oro; y la nulidad del acuerdo (sic) N° 034 del 27 de diciembre de 2006, por medio del cual se reglamenta de manera integral el impuesto para el servicio de alumbrado en el municipio de Ciénaga de Oro y se dictan otras disposiciones.

2.- Comuníquese esta decisión al Alcalde (sic) del municipio de Ciénaga de Oro y al Presidente del Concejo Municipal.

3.-Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.”

LA DEMANDA

Los ciudadanos Enrique Vargas Lleras y Luis Fernando Villegas Gutiérrez, actuando en ejercicio de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del C.C.A., demandaron² la nulidad de los Acuerdos 015 del 9 de diciembre de 2003 y N° 034 del 27 de diciembre de 2006, expedidos por el Concejo Municipal de Ciénaga de Oro, cuyo texto es el siguiente:

ACUERDO No 015

9 de diciembre de 2003

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO N° 024 DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002 SE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS DEL IMPUESTO PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, DEFINIENDO LOS SUJETOS, LA BASE GRAVABLE, EL HECHO GENERADOR Y SE FIJA EL VALOR DEL IMPUESTO A APLICAR EN EL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO”

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Reglamentar el impuesto para el servicio de Alumbrado Público Municipal de recuperación de los costos del servicio bajo el siguiente marco general:

¹ Folio 28 c.p.

² Folio 1 c.p.

1º SUJETO ACTIVO: El Servicio de Alumbrado Público es de carácter Municipal. Por lo tanto, el Municipio es el sujeto Activo, titular de los derechos de liquidación recaudo y disposición de los recursos correspondientes, quien podrá celebrar los contratos o convenios que garanticen un eficaz y eficiente recaudo de la Contribución, con sujeción a la ley y a lo aquí dispuesto.

2º SUJETO PASIVO: Son sujetos pasivos del impuesto del servicio de alumbrado público el contribuyente o responsable. El contribuyente es la persona natural o jurídica, pública o privada y sus asimiladas respecto de quien se asimile el hecho generador mientras que el responsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente responde ante el fisco municipal por el pago del impuesto de servicio de alumbrado público.

3º HECHOS GENERADORES: 1.- De fijación y cobro de Contribución lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio según términos definidos por la resolución CREG-043 de 1995. 2.- De pago de Contribución de alumbrado público lo constituye la posesión de predio o predios en el área geográfica del municipio de CIENAGA DE ORO.

4º BASE GRAVABLE: Es el criterio sobre el cual se determina el valor a pagar por los sujetos pasivos y se define en este acuerdo en razón de la estratificación socio-económica vigente en el municipio, o según el consumo de energía eléctrica o según la actividad económica específica desarrollada en el predio. Siempre atendiendo los principios de economía, suficiencia y progresividad.

5º CONTRIBUCION: Repartición proporcionada del costo mensual de la prestación del servicio de Alumbrado Público entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta sus características y condiciones socioeconómicas. Los valores del impuesto sólo podrán modificarse en el año hasta el valor del IPP establecido por el Banco de la República, o de quien haga sus veces. En todo caso se deberá mantener el equilibrio de la ecuación contractual tal y como lo establece la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO SEGUNDO: COSTOS DEL SERVICIO. Valor total de la prestación del servicio de Alumbrado Público según lo calculado en la oferta Pública N° CDOO-001-2002.

PARAGRAFO PRIMERO El valor a distribuir cubre todos los costos inherentes al servicio de alumbrado público discriminados en costo de energía eléctrica, costo de facturación y recaudo, costo de interventoría, costos de administración de Fiducia, costos de impuestos y seguros, costo de adecuación tecnológica - Repotenciación -, costo mano de obra de mantenimiento, costos de equipos de mantenimiento, costos de materiales de mantenimiento, costos de inversión en atención al crecimiento proyectado del sistema, - costos del servicio de financiación - amortización e intereses – y rendimientos del concesionario.

PARAGRAFO SEGUNDO En caso de generarse excedentes en Fiducia a favor del municipio, una vez hecho el balance anual del ejercicio, éstos deberán ser destinados exclusivamente a atender necesidades del servicio de Alumbrado Público o sus actividades conexas.

ARTÍCULO TERCERO: Para la distribución de la contribución se tendrán en cuenta los siguientes parámetros básicos:

PARA EL SECTOR RESIDENCIAL. Se asignará la Contribución según el estrato socio económico vigente para el predio.

PARA EL SECTOR NO RESIDENCIAL. Se asignará la Contribución según el CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA – C.E.E. - último período de facturación y/o se considerará en este sector el uso o Actividad Económica Específica desarrollada en el predio.

PARÁGRAFO PRIMERO: El valor del impuesto para el servicio de alumbrado público será facturado por el agente comercializador del servicio de energía eléctrica en el municipio o por el Concesionario, para lo cual la administración establecerá los convenios o contratos necesarios.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A los contribuyentes que no posean servicio de energía eléctrica, el valor del impuesto a su cargo se facturará por la administración municipal a través de su sistema de cobro y recaudo de predial y complementario. El valor a cobrar corresponderá al del estrato, y/o Rango en el cual se halle el predio.

PARAGRAFO TERCERO Cualquiera que sea el mecanismo del recaudo del impuesto para el servicio de alumbrado público, los recursos provenientes del mismo deberán ingresar a la entidad fiduciaria encargada de su manejo.

ARTÍCULO CUARTO: Establécese la Base Gravable atendiendo a los siguientes criterios:

- **SECTOR RESIDENCIAL:** El monto del impuesto a cargo de los contribuyentes del sector residencial se fijará como un valor fijo según el estrato socio-económico en el cual se halle el predio.
- **SECTOR COMERCIAL E INDUSTRIAL:** El monto del impuesto a cargo de los contribuyentes del sector no residencial se fijará sobre la base del consumo de energía eléctrica y en proporción directa del mismo y/o de acuerdo a la Actividad Económica Específica desarrollada por el contribuyente en el predio, según los siguientes criterios:

Rango 1: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 1 y 15.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 2: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 15.001 y 30.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 3 Usuarios cuyo consumo de energía está entre 30.001 y 50.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 4: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 50.001 y 100.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 5: Usuarios cuyo consumo de energía sea mayor que (sic) 100.001 Kilovatios / hora Mes.

Rango 6: Usuarios que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Actividades de apuestas permanentes

- Comercialización de derivados líquidos del petróleo.
- Producción y/o distribución y/o comercialización de señal de televisión por cable.

RANGO 5: Contribuyentes que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Tratamiento y/o distribución y/o comercialización de agua potable.
- Producción y/o distribución y/o comercialización de señal de televisión – por cable o abierta – con mas (sic) de 2000 suscriptores activos.
- Servicio de telefonía local y/o larga distancia fija o móvil.
- Conducción y/o distribución y/o comercialización de gas natural por redes
- Servicios y/o actividades de control fiscal o aduanero
- Actividades financieras sujetas a control de la Súper intendencia Bancaria (sic)
- Transmisión y/o distribución y/o comercialización de energía eléctrica.
- Almacenamiento y/o Conducción (sic) y/o transporte y/o comercialización de petróleo o sus derivados
- Radio comunicación y/o servicio de repetición y/o retransmisión de comunicaciones – señales de radio y/o televisión -

SECTOR OFICIAL:

Rango 1: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 1 y 800 Kilovatios / hora Mes. (sic)

Rango 2: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 801 y 2000 Kilovatios / hora Mes. (sic)

Rango 3: Usuarios cuyo consumo de energía sea mayor de 2001 kilovatios / hora Mes.

- **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.(sic)

ARTÍCULO QUINTO: De acuerdo a la estratificación socio económica vigente para el municipio de CIENAGA DE ORO de obligatorio cumplimiento para todas las entidades y/o empresas prestadoras de servicios, fijase (sic) los valores del impuesto para el servicio de alumbrado público para el municipio así:

SECTOR RESIDENCIAL

ESTRATO	CONTRIBUCIÓN
---------	--------------

BAJO – BAJO	\$2.980
BAJO	\$3.950
MEDIO – BAJO	\$4.900
MEDIO	\$7.850
MEDIO – ALTO	\$9.050
ALTO	\$10.250

SECTOR NO RESIDENCIAL

Sector Comercial y Sector Industrial

RANGO	CONTRIBUCIÓN
RANGO 1	10% del C.E.E.
RANGO 2	8% del C.E.E.
RANGO 3	6% del C.E.E.
RANGO 4	4% del C.E.E.
RANGO 5	3% del C.E.E.
RANGO 6	3.4 S.M.M.L.V

Sector oficial

RANGO	CONTRIBUCIÓN
RANGO 1	\$19.500
RANGO 2	\$27.500
RANGO 3	\$49.600

Usuarios especiales: \$12.500.00

Servicios Provisionales: 15% del valor calculado por mes para el servicio.

ARTÍCULO SEXTO. Los valores fijados solo podrán incrementarse en la variación del índice de precios al productor – I.P.P. - de acuerdo a topes definidos por el Banco de la República o la entidad que haga sus veces, para cada período. La indexación deberá hacerse mensualmente.

PARÁGRAFO PRIMERO: Toda variación del valor del impuesto aquí establecido, parcial o totalmente, deberá estar sujeta a la preservación del equilibrio económico del proyecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Entratándose de recursos que financian un servicio de interés general, no habrá lugar a exenciones en el pago del impuesto de alumbrado público aquí establecido.

PARÁGRAFO TERCERO: Los valores aquí fijados deberán aplicarse con sujeción total a la estratificación socioeconómica vigente para el municipio.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La administración municipal, a través de la oficina competente velara (sic) porque el valor pagado mensualmente por el

consumo de energía para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público corresponda a la carga efectivamente en operación según lo dispuesto por las resoluciones CREG-043 de 1995 artículo 4º y resolución CREG-043 de 1.996 artículo 1º .

ARTÍCULO NOVENO (sic): El presente acuerdo rige a partir de la fecha y deroga cualquier disposición vigente sobre la misma materia.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE (sic)

Dado en el salón de sesiones del Honorable Concejo municipal a los nueve – (9) - días del mes de Diciembre de 2003.

ACUERDO N° 034
FECHA DICIEMBRE 27 DE 2006

“POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA DE MANERA INTEGRAL EL IMPUESTO PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: El Tributo de Alumbrado Público, del orden municipal, se determina 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.

ARTICULO SEGUNDO.- Este tributo está sujeto a los siguientes principios:

1.Suficiencia Financiera. El tributo debe ser suficiente para afrontar los componentes de prestación, garantizando la recuperación de los costos de la actividad, incluyendo la reposición, expansión, administración, operación, mantenimiento, suministro de energía eléctrica, interventoría integral. Acorde con lo establecido en la Resolución CREG 043 de 1995 y el Decreto 2424 de 2006.

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.

3.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.

4.Estabilidad Jurídica. Dado que el municipio financia la prestación y atención del servicio de Alumbrado Público con el recaudo del tributo, no se podrán alterar las reglas contributivas en detrimento del modelo adoptado, ni del equilibrio financiero-contractual.

ARTICULO TERCERO. Los elementos de la contribución son los siguientes:

1º. SUJETO ACTIVO. El Municipio es el Sujeto Activo. 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 CIENAGA DE ORO las actividades de transmisión, distribución mantenimiento, 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 CIENAGA DE ORO, es el propietario de los recursos y cuenta con las potestades tributarias de administración, determinación, control, fiscalización, investigación, discusión, cobro, recaudo, devolución e Imposición de sanciones.

Parágrafo 2. Se tendrá un Sujeto Activo Sustituto, este sujeto .Activo sustituto solo cumplirá con las funciones de liquidación, cobro, recaudo y devolución del Impuesto conforme a lo dispuesto en este acuerdo. Las demás funciones estarán en cabeza del sujeto activo (Municipio de CIENAGA DE ORO).

2º. SUJETO PASIVO. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de este tributo serán:

- Todas las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título, de bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural del Municipio de CIENAGA DE ORO.

- Todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen dentro del Municipio de CIENAGA DE ORO alguna o algunas de las actividades específicas diferenciadas en el presenta acuerdo.

- Todas las personas naturales o jurídicas que tengan el carácter de usuario del público de energía eléctrica.

- Todas las personas naturales o jurídicas que tengan el disfrute efectivo o directo o potencial o indirecto u ocasional del servicio de Alumbrado Público.

Parágrafo 1. Los sujetos pasivos, tendrán la obligación de pagar el Impuesto de Alumbrado Público con una periodicidad mensual, conjuntamente con el pago de su servicio de energía eléctrica o con el documento que para el efecto presente el municipio.

3º HECHOS GENERADORES. El hecho generador de este tributo es el disfrute efectivo o directo o potencial o potencial o indirecto o (sic) ocasional del servicio de Alumbrado Público, la propiedad o tenencia de un bien inmueble (s) en el área geográfica del Municipio de CIENAGA DE ORO, el carácter de usuario del servicio de energía eléctrica o por (sic) el desarrollo de las actividades previstas en este acuerdo.

4º BASE GRAVABLE. Se fija como base gravable de esta contribución especial para usuarios del servicio de energía de carácter residencial, el consumo de energía eléctrica de acuerdo a la estratificación socioeconómica del inmueble. Para sectores distintos al residencial, como el comercio, la

industria 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 LA CONTRIBUCIÓN. Repartición proporcionada del costo mensual de la prestación del servicio de Alumbrado Público 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 o por la entidad que haga sus veces.

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

PARÁGRAFO 1: AGENTES RETENEDORES Y RECAUDADORES Las empresas comercializadoras de energía eléctrica que presten el servicio de distribución y/o comercialización de la misma en el área geográfica del municipio serán Sujetos Activos Sustitutos y actuarán como Agentes Retenedores y Recaudadores, estarán obligados en consecuencia a efectuar conjuntamente 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.

PARÁGRAFO 1º: CONSIGNAR LO RETENIDO. La retención y recaudo del tributo será efectuada por el Agente Retenedor y Recaudador a favor del municipio y transferido a la entidad Fiduciaria que administra los recursos, según lo establezca la administración municipal. Las empresas comercializadoras de energía, que actúan como agentes retenedores y recaudadores están obligadas a hacer la retención y recaudo del tributo - contribución especial 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 todo caso a más tardar dentro de los 30 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.

PARÁGRAFO 2º: 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 municipio.

PARÁGRAFO 3º. La(s) empresa(s) Prestadora(s) del Servicios (sic) de Energía dentro de la jurisdicción del Municipio de CIENAGA DE ORO 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.

ARTICULO QUINTO: Establécese la Base Gravable atendiendo a los-siguientes

criterios:

• **SECTOR RESIDENCIAL**

El monto de la Contribución Especial a cargo de los contribuyentes del sector residencial será un valor fijo, establecido por estratos socio económicos y de acuerdo a rangos de consumo de energía eléctrica, según los siguientes rangos de consumo por mes:

RANGO CONSUMO	- KW -H- del mes
RANGO 1	0 A 100
RANGO 2	101 A 180
RANGO 3	181 A 250
RANGO 4	251 A 450
RANGO 5	> = 451

• **SECTOR COMERCIAL — INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS**

El monto de la Contribución Especial a cargo de los contribuyentes del sector no residencial se fijara sobre la base del consumo de energía eléctrica y en proporción directa del mismo y/o de acuerdo a la Actividad Económica Específica desarrollada por el contribuyente en el predio, según los siguientes criterios:

Rango 1: Usuarios cuyo consumo de energía está entre 1 y 15.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 2: Usuarios cuyo consumo de energía mayor (sic) de 15.000 Kilovatios / hora Mes.

Rango 3: Usuarios que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Comercialización de derivados líquidos del petróleo.
- Actividades de apuestas permanentes, con licencia.
- Disposición final de residuos sólidos – generales y/o especiales u hospitalarios -
- Distribución y/o comercialización de señal de televisión por cable.

RANGO 4: Contribuyentes que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Servicios de recepción y/o amplificación y/o retransmisión de señal de radio con fines de comunicación pública o privada.
- Tratamiento y/o distribución y/o comercialización de agua potable.
- Actividades financieras sujetas a control de la Súper intendencia Bancaria (sic)

RANGO 5: Contribuyentes que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Producción y/o distribución y/o comercialización de señal de televisión – por cable o abierta –.
- Servicio de telefonía local y/o larga distancia fija o móvil.
- Conducción y/o distribución y/o comercialización de gas natural por redes
- Servicios y/o actividades de control fiscal o aduanero
- Transmisión y/o distribución y/o comercialización de energía eléctrica.
- Almacenamiento y/o Conducción (sic) y/o transporte y/o comercialización de petróleo o sus derivados
- Concesiones de peajes – viales o de administración de recursos -

• **SECTOR OFICIAL**

El monto de la Contribución Especial a cargo de los contribuyentes del sector oficial se fijará sobre la base del consumo de energía eléctrica y en proporción directa del mismo, como un porcentaje liquidado sobre el valor en pesos del citado consumo, antes de subsidios y/o contribuciones. Se tendrán unos topes mínimos y máximos del valor de la contribución.,

• **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

ARTICULO SEXTO: De acuerdo a la estratificación socio económica vigente para el municipio de CIENAGA DE ORO de obligatorio cumplimiento para todas las entidades y/o empresas prestadoras de servicios, fijase los valores de la Contribución Especial para el servicio de alumbrado publico para el municipio así:

SECTOR RESIDENCIAL

RANGO CONSUMO	KW – H- DEL MES	CONTRIBUCION SEGUN ESTRATO SOCIO ECONOMICO					
		ESTRATO 1	ESTRATO 2	ESTRATO 3	ESTRATO 4	ESTRATO 5	ESTRATO 6
RANGO 1	0 A 100	\$3.150	\$4.150	\$5.100	\$8.200	\$9.800	\$10.800
RANGO 2	101 A 180	\$3.400	\$4.450	\$5.450	\$8.900	\$10.500	\$11.200
RANGO 3	181 A 250	\$4.500	\$5.350	\$6.000	\$9.450	\$11.500	\$11.800
RANGO 4	251 A 450	\$5.860	\$6.750	\$7.250	\$10.150	\$12.350	\$13.100
RANGO 5	>= 451	\$7.450	\$8.250	\$9.150	\$11.500	\$13.150	\$14.500

SECTOR NO RESIDENCIAL

Sector Comercial y Sector Industrial

RANGOS	CONTRIBUCIÓN	TOPES
RANGO 1	10% del C.E.E.	\$8.500 MINIMO
RANGO 2	8% del C.E.E.	3.0 S.M.M.L.V. MAXIMO
RANGO 3	0.5 S.M.M.L.V.	0.5 S.M.M.L.V.
RANGO 4	2.0 S.M.M.L.V.	2.0 S.M.M.L.V.
RANGO 5	3.4 S.M.M.L.V.	3.4 S.M.M.L.V.

Sector oficial

El valor de la contribución para este y para aplicar a los contribuyentes del mismo que no desarrollen alguna de las actividades económicas específicas antes establecidas, será:

10% del valor del C.E.E., con un tope mínimo de \$20.000 y un tope máximo de 3.0. S.M.M.L.V.

USUARIOS ESPECIALES: \$14.500

SERVICIOS PROVISIONALES 15% del valor calculado por mes para el servicio.

ARTÍCULO SEPTIMO. *Los valores fijados solo podrán incrementarse en la variación del índice de precios al productor – I.P.P. - de acuerdo a topes definidos por el Banco de la República o la entidad que haga sus veces, para cada período. La indexación deberá hacerse mensualmente.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Toda variación del valor del impuesto aquí establecido, parcial o totalmente, deberá estar sujeta a la preservación del equilibrio económico del proyecto.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Entratándose de recursos que financian un servicio de interés general, no habrá lugar a exenciones en el pago del impuesto de alumbrado público aquí establecido.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Los valores aquí fijados deberán aplicarse con sujeción total a la estratificación socioeconómica vigente para el municipio.*

ARTÍCULO OCTAVO: *La administración municipal, a través de la oficina competente velará porque el valor pagado mensualmente por el consumo de energía para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público corresponda a la carga efectivamente en operación según lo dispuesto por las resoluciones CREG-043 de 1995 artículo 4º y resolución CREG-043 de 1.996 artículo 1º.*

ARTICULO NOVENO: *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga el Acuerdo No. 015 de Diciembre 9 de 2003 deroga cualquier disposición vigente sobre la misma materia.*

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y EJECUTESE.

Los demandantes citaron como violados los artículos 1, 313 y 338 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994.

Concretaron los cargos de violación, así:

Competencia de las entidades territoriales para crear tributos.

Señalan que la Constitución Política de 1991 no otorgó a las entidades territoriales (departamentos y municipios) soberanía tributaria, pues en esta materia la iniciativa ha de ser siempre legal.

Indican que los artículos 300 y 313 de la C.P. establecen que la potestad tributaria de los departamentos y de los municipios tiene que ejercerse de acuerdo con la ley, lo que implica que sobre esta materia los entes territoriales carecen de autonomía para establecer sus tributos y contribuciones, como quiera que esta atribución debe someterse al ordenamiento legal, teniendo en cuenta que por disposición del artículo 1º constitucional, Colombia es una república unitaria y todos los residentes deben estar sometidos al mismo ordenamiento impositivo para no vulnerar el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 13 de la Carta Fundamental.

Que, así mismo, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 establece que son atribuciones de los concejos establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

En relación con el no reconocimiento de la autonomía tributaria de las entidades territoriales, transcriben apartes de las sentencias C-517 de 1992, C-467 de 1993, C-084 de 1995 y C-335 de 1996, todas de la Corte Constitucional y de la sentencia del Consejo de Estado del 16 de marzo de 2001, expediente 10669, M.P. Dr. Germán Ayala Mantilla.

Primer cargo.

Aseveran que si bien el literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915 otorgó a los concejos municipales las facultades conferidas al Concejo de Bogotá por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, , *“siempre que las asambleas departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones”*, la facultad para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público no la poseen autónomamente, pues para ejercerla deben cumplir con las exigencias consagradas en los artículos 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política y 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994, en lo relacionado con la conformidad de tal regulación con la ley.

Consideran que por la omisión de la anterior exigencia, los acuerdos demandados están viciados de nulidad.

Afirman que ni en el literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915 ni en el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, se señala cuál es el hecho generador y los sujetos pasivos del impuesto sobre el alumbrado público ni se establecieron pautas o lineamientos que permitan determinarlos y que, en lo relacionado con la base gravable y la tarifa, se observa que el precepto base de los acuerdos no establece directriz de ningún tipo.

Anotan que fueron los acuerdos demandados los que fijaron los criterios para la determinación de los valores del impuesto para el servicio de alumbrado público; los contribuyentes, y el monto a cargo de los mismos, sin existir en el ordenamiento legal colombiano norma alguna que establezca los parámetros o las pautas para determinar dichos elementos, inexistencia que genera la nulidad de los actos demandados, por vulnerar los artículos 313 numeral 4º y 338 de la

Constitución Política, y la Ley 136 de 1994, al crear y modificar un tributo cuyos elementos no están predeterminados en la ley ni ésta ha establecido las directrices para su creación.

Expresan que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que ante la inexistencia de norma de superior jerarquía que consagre los lineamientos de la obligación tributaria los entes territoriales no pueden regular los tributos en esas condiciones; respaldan su afirmación en la sentencia de 10 de junio de 2004, expediente 13840 C.P. Dra. Ligia López Díaz, cuyos apartes transcriben.

De la sentencia mencionada concluyen que la reglamentación carente de base legal es contraria a las exigencias constitucionales.

Segundo Cargo. Violación del artículo 1º de la Constitución Política.

Estiman que el Concejo Municipal de Ciénaga de Oro al expedir los acuerdos acusados, sin existir norma legal que establezca pautas sobre los elementos antes señalados, se arrogó una soberanía fiscal que no tiene por mandato constitucional e incurre por esto, en violación del artículo 1º de la Constitución Política.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

El municipio demandado no contestó la demanda.

LA SENTENCIA APELADA

En el fallo apelado el Tribunal Administrativo de Córdoba se refiere, en primer lugar, al marco normativo que interesa al asunto, conformado por los artículos 1º, 313 y 338 de la Carta Política; 1º de la Ley 97 de 1913; 1º de la Ley 84 de 1915 y numeral 7 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Seguidamente, dentro del marco jurisprudencial, anota que, en relación con el impuesto de alumbrado público, el Consejo de Estado venía considerando que los concejos municipales estaban facultados para establecerlo, en desarrollo del literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913³ pero que posteriormente, en el año 2008, rectificó su jurisprudencia sobre la facultad de los concejos municipales para regular lo referente al alumbrado público y concluyó que dichas entidades carecen de facultades para señalar el hecho generador y los sujetos pasivos y activos de este impuesto⁴.

Indica que según la actual jurisprudencia del Consejo de Estado, en el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no están precisados los elementos que la actual Constitución Política exige para la creación de un impuesto y, por lo tanto, al no haber sido fijados por el legislador esos elementos, no es posible que el concejo establezca dicho impuesto pues la facultad impositiva de esa corporación está supeditada a la previa creación del impuesto por el legislador.

LA APELACIÓN

³ Sentencia 15344 del 11 de septiembre de 2006, C.P. Dra. Ligia López Díaz.

⁴ Sentencias 16170 y 16850 del 17 de julio y 4 de septiembre de 2008, C.P. Dra. Ligia López Díaz.

El municipio interpuso recurso de apelación⁵ contra la sentencia de primera instancia, en el que expuso los siguientes argumentos:

Expresó que no se desconoció el principio de legalidad tributaria pues se reglamentó el tributo que había sido creado por la Ley 84 de 1915 y, por lo tanto, no se incurrió en violación de los artículos 1º, 300 y 313 de la Constitución Política.

Que mediante acuerdo se establecieron algunos elementos sustanciales del impuesto porque la misma ley lo facultaba para hacerlo y quedaba al arbitrio del municipio señalar entre ellos las tarifas, los hechos generadores y las bases gravables.

De algunos apartes citados de la sentencia C-114 del 22 de febrero de 2006, resalta que cuando a partir de la ley es posible determinar de manera objetiva mediante un proceso de subsunción, los supuestos fácticos que dan lugar a un gravamen, no obstante la complejidad interpretativa que ello pueda plantear, no cabe sostener que se ha desconocido el principio de legalidad en materia tributaria.

Indica que desde la interpretación económica del derecho, no puede decirse que una ley con base en la cual se han desarrollado más de 180 concesiones con la ingeniería eléctrica nacional, posteriormente resulta incompleta por un choque de jurisprudencias, dado que la facultad local para su desarrollo fue un tema específicamente tratado al declarar su constitucionalidad; que se requiere una justicia confiable, seria y estable.

Señala que según datos de la Contraloría General de la República, para el año 2004 el 85% de los municipios del país había adoptado el llamado impuesto de alumbrado público con base en las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional sobre la validez del tributo del año 1913 y 1915.

Indica que existe un impacto en la hacienda pública local que no puede justificarse con cambios de criterio jurisprudencial, desconociendo la estabilidad normativa que había dado la Corte Constitucional en esta materia.

Asevera que la Ley 97 de 1913 fue declarada constitucional y aplicable por muchos años y cumplió con su finalidad, la de solucionar el conflicto de prestación del servicio y garantizarlo.

Sobre la naturaleza del tributo de alumbrado público, anota que la fuente de financiamiento prevista normativamente para cubrir los costos de este servicio corresponde a un ingreso tributario del ente territorial; que la Ley 97 de 1913, en su artículo 1º, facultó a los concejos para crear libremente los impuestos y contribuciones allí autorizados, entre ellos el de alumbrado público; para organizar su cobro y darles el destino que juzgara más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental.

Manifiesta que el tributo de alumbrado público tiene su sustento en el artículo 338 de la Constitución, que señala que la ley debe crear el tributo y que los entes territoriales lo pueden desarrollar a través de las ordenanzas o acuerdos, lo que

⁵ Folio 151 c.p.

significa que son las corporaciones públicas las llamadas a ejercer la facultad impositiva.

Anota que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 definió el tributo de alumbrado público como una contribución, referencia normativa que no ha sido tenida en cuenta en los pronunciamientos jurisprudenciales citados porque ha sido desconocida por la jurisdicción y que esta recalificación como contribución hace que la facultad del ejecutivo sea diferente a la que se aplica en el caso del impuesto como tal.

Refiere que una primera acepción del vocablo contribución, corresponde a todos los tributos en sentido genérico pero que existe un alcance conceptual de la misma como una clase de tributo en especial.

Hace relación al párrafo del artículo 4º del Decreto 2424 de 2006, para indicar que contiene la obligación de incluir en los presupuestos de los entes territoriales los costos de la prestación del servicio de alumbrado público como un mecanismo especial de financiación del servicio mismo, destinación específica que no tienen los impuestos.

Expresa que la Resolución 43 de 1995 de la CREG, establece que el municipio es responsable del pago del suministro, mantenimiento y expansión del servicio pero que puede celebrar convenios con las empresas de servicios públicos para que los cobros se efectúen directamente a los usuarios mediante la utilización de su infraestructura y que no podrá recuperar de ellos más de lo que paga por el servicio, incluyendo expansión y mantenimiento.

Afirma que este marco de referencias normativas limitan la necesidad de irrigar por vía de la contribución, solamente los costos de prestación del servicio con el propósito de proteger al ciudadano, es decir, para que no pague más de lo que cuesta el servicio y, además, debe predicarse una destinación exclusiva del tributo en aquellos casos en los que se hubiera aprobado.

En cuanto a la constitucionalidad del tributo de alumbrado público, señala que los debates sobre este aspecto fueron resueltos expresamente por la justicia constitucional; que los cuestionamientos sobre la falta de incorporación de elementos de la obligación tributaria autorizada a los concejos desde 1913 fueron tema de decisión directa por la Corte Constitucional en la sentencia C- 504 de 2002, al declarar exequible el tributo.

Considera que con los pronunciamientos dictados para resolver los casos de Calima Darién, Saravena y Zipaquirá, el Consejo del Estado ha desconocido en forma directa la cosa juzgada constitucional, antes referida, lo que constituye una vía de hecho.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes demandante y demandada no intervinieron en esta etapa procesal.

El **Ministerio Público** señaló⁶, en relación con el principio de legalidad en materia de impuestos, que por mandato del numeral 4º del artículo 313 de la Constitución,

⁶ Folio 177 c.p.

los concejos municipales pueden establecer tributos de conformidad con la Constitución y la ley, es decir, que su facultad impositiva es restringida y se debe ajustar a los términos de la ley que crea el tributo.

Se refirió a la sentencia C-227 de 2002, en la que la Corte Constitucional precisó que tratándose de impuestos del orden territorial siempre debe mediar la intervención del legislador, bajo alguna de dos hipótesis: primera, que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual los entes territoriales tienen la autonomía de decidir si adoptan o no el impuesto para su territorio y, segunda, que se trate de una ley de autorizaciones, caso en el cual serán las corporaciones las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.

Destacó que el Consejo de Estado, al modificar la jurisprudencia que desconocía la facultad de los concejos municipales para establecer los elementos de los tributos consagrados en la Ley 97 de 1913, indicó que no se podía sostener, válidamente, la “indefinición” de dicha ley al no fijar los elementos del tributo pues éstos podían ser establecidos por los acuerdos municipales en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 338 de la Carta Fundamental y de los principios de autonomía y descentralización territorial previstos en la ella⁷.

Manifestó que la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, precisó que el legislador había autorizado al Concejo Municipal de Bogotá para crear el impuesto de alumbrado público y que esta autorización tenía cabal correspondencia con los artículos 313-4 y 338 de la Constitución.

En su criterio, las consideraciones de la anterior decisión de exequibilidad son suficientes para concluir que los municipios tienen la facultad para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público; de acuerdo con lo anterior, la ley que crea el impuesto no necesariamente debe fijar sus elementos, caso en el cual lo pueden hacer las entidades territoriales.

En relación con la naturaleza jurídica del tributo de alumbrado público, anota que el Consejo de Estado ha determinado que se trata de un impuesto porque del servicio gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial y el tributo que se genera por su prestación se cobra indiscriminadamente a todo aquel que se beneficia del servicio, lo que ratifica su naturaleza jurídica de “impuesto”.

Concluye que el Concejo de Ciénaga de Oro – Córdoba -, tenía facultades para señalar los elementos del gravamen sobre el alumbrado público.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los Acuerdos 015 del 9 de diciembre de 2003 y 034 del 27 de diciembre de 2006, por medio de los cuales el Concejo Municipal de Ciénaga de Oro – Córdoba -, reglamentó el impuesto de alumbrado público.

En el recurso de apelación, el municipio manifiesta su inconformidad con la sentencia en cuanto desconoció que el ente territorial tenía autonomía para establecer el tributo sobre el servicio de alumbrado público, con fundamento en el

⁷ Sentencia 16170 del 9 de julio de 2009, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

artículo 1º de la Ley 84 de 1915 y en ejercicio de la facultad que con este fin le fue conferida por los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política.

Apoya sus argumentos en la declaratoria de exequibilidad del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y reafirma la naturaleza de contribución que detenta el tributo en cuestión.

Se precisa:

En la Sentencia 18141 del 10 de marzo de 2011⁸ la Sala, al analizar si el concejo municipal⁹ ostentaba facultad impositiva para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público en su territorio, expuso los siguientes argumentos que se consideran válidos en esta oportunidad en la que también se debate el mismo asunto.

Dijo la Sala en esa oportunidad:

“De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En virtud de esa autonomía, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Bogotá, junto con el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos en los siguientes términos:

"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.

(...)

i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas".

Por disposición de la Ley 84 de 1915, esta facultad de creación se hizo extensiva a todos los municipios.

Los literales transcritos fueron declarados exequibles por la sentencia C-504 del 2002, excepto la expresión “análogas” del literal i), bajo la premisa de que los concejos municipales son los llamados a determinar los elementos de los tributos cuya creación autoriza la ley.”

⁸ C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

⁹ En ese proceso el acto demandado era el Acuerdo N° 013 del 5 de junio del 2007 del Concejo Municipal de Quibdó, por medio del cual se reguló de manera integral el servicio de alumbrado público

Señaló la Corte Constitucional en la sentencia en mención que ese precepto entraña una escala de competencias que le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas.

Mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional, en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos y que, a lo sumo, puede establecer algunos de sus elementos tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales.

De lo anterior, concluye que el máximo tribunal en lo constitucional admitió que los concejos distritales y municipales pueden determinar los elementos de la obligación tributaria, siempre que medie autorización del legislador para la imposición del gravamen y que la ley contenga la delimitación del hecho gravado con el respectivo impuesto o contribución.

Seguidamente se refiere a la modificación de la línea jurisprudencial de esta Sección, efectuada en sentencia del 9 de julio del 2009¹⁰, en materia de la facultad impositiva de las entidades territoriales.

En ese proveído, que retomó el criterio de la sentencia del 15 de octubre de 1999, expediente 9456, se puso de presente que bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso pero que tal directriz había sufrido una variante en el año 1991, cuando el constituyente dispuso que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1°, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, que confirieron a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

Concluyó esta última sentencia que la facultad para determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes no es exclusiva del Congreso, pues ello haría nugatoria la autorización que la Constitución confirió expresamente a los departamentos y municipios sobre tales aspectos, a través del artículo 338 y que la competencia municipal en materia impositiva no es ilimitada ni puede excederse al punto de establecer tributos *ex novo*, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso.

Allí se expuso que, en consecuencia, sólo a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando la ley creadora no los ha fijado directamente y que una vez *“creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular”*

¹⁰ Expediente 16544, Consejera Ponente: Dra. Martha Teresa Briceño.

Continúa diciendo la sentencia 18141 de 2011 que, en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado.

Del hecho generador y la naturaleza del tributo creado por el literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913

Teniendo en cuenta que en el recurso de apelación, el municipio demandado argumenta que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 definió el tributo de alumbrado público como una contribución, es pertinente reiterar lo expuesto en la jurisprudencia que se refirió a ese elemento de la obligación tributaria sustancial al analizar la naturaleza jurídica del tributo derivado del servicio de alumbrado público¹¹.

En dicha providencia se expresó que de acuerdo con la definición de servicio de alumbrado público señalada en el artículo 1º de la Resolución 043 del 23 de octubre de 1995 de la Comisión Reguladora de Energía y Gas -CREG-¹² y la sentencia C-713 del 2008, que diferenció entre impuestos, tasas y contribuciones, el tributo derivado del servicio de alumbrado público es un impuesto, por lo siguiente:

- Del servicio que lo genera gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo.
- Se genera por la mera prestación del servicio.
- Se cobra indiscriminadamente a todos sus beneficiarios.
- El contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio de acuerdo con las condiciones en que se preste, sin que pueda derivarse una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que se accede habitual o esporádicamente.

En referencia directa a los términos de la apelación, es pertinente aclarar que aunque el artículo 29 de la Ley 1150 del 2007 asignó a la CREG la regulación del costo de facturación y recaudo de la contribución creada por la Ley 97 de 1913, tal señalamiento no tiene el alcance que sugiere el municipio, en cuanto a definir el tributo de que se trata como una contribución.

En primer lugar, porque la tipología impositiva responde a características distintivas y especiales que esta Sala ya analizó en relación con el tributo creado por el literal d) del artículo 1º de la mencionada Ley 97, concluyendo que se trata de un verdadero impuesto local y no de una contribución, toda vez que el servicio

¹¹ Sentencia 16315 del 6 de agosto del 2009, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas

¹² "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 los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular".

En similar sentido, el Decreto 2424 de 2006 señaló que el servicio de alumbrado público no domiciliario "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."

no reporta un beneficio concreto, específico y cuantificable para una colectividad determinada.

Además, porque el artículo 29 se limitó a establecer los elementos que deben cumplirse en los contratos estatales de alumbrado público, como especie del género de los contratos de concesión entonces regulados por la Ley 80 de 1993 y que eran pasibles de las medidas de eficiencia y transparencia por las que propugnó la Ley 1150 del 2007, vista en todo su contexto.

De acuerdo con tal razonamiento y en consonancia con el concepto del Ministerio Público, se declarará la legalidad condicionada del artículo primero del Acuerdo 034 del 27 de diciembre de 2006 en cuanto “adoptó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público del orden municipal” como “una contribución especial de carácter obligatorio” bajo el entendido de que dicho tributo es propiamente un impuesto.

De manera concordante, y dado que el yerro conceptual trasciende a lo largo de la regulación, tal condicionamiento se extenderá a todas las referencias denominativas que contenga cualquier otro artículo de dicho cuerpo normativo. En este orden de ideas, se revocará la sentencia apelada, para disponer lo pertinente de acuerdo con el análisis efectuado en esta considerativa.

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

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia del 5 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba dentro de la acción de nulidad instaurada contra Acuerdo 015 del 9 de diciembre de 2003 y el Acuerdo N° 034 del 27 de diciembre de 2006, expedidos por el Concejo municipal del municipio de Ciénaga de Oro. En su lugar se dispone:

1. **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO** el artículo primero del Acuerdo 034 del 27 de diciembre de 2006, en el entendido de que adopta un impuesto no una contribución. Concordantemente, tal condicionamiento se extiende a todas las referencias denominativas que aparezcan en cualquier otro artículo de dicho cuerpo normativo.
2. **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Reconócese personería a la doctora María del Carmen Dueñas Soto, como apoderada del Municipio de Ciénaga de Oro, en los términos del poder que reposa en el folio 164 del expediente.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ