

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202000746-00

Remitente: MUNICIPIO DE ANAPOIMA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: sentencia de única instancia

Antecedentes

Previo reparto realizado el 12 de abril de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, *"POR EL CUAL SE REDUCE EL COBRO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA"*.

El acto en mención, fue remitido a través del correo electrónico de esta Corporación al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, en la misma fecha, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 13 de abril de 2020, el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso.

Avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, *"POR EL CUAL SE REDUCE EL COBRO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA"*.

Fijar, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, con el fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir,

por escrito, para defender o impugnar la legalidad del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca.

Invitar a la Contraloría de Cundinamarca, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a presentar su concepto, por escrito, acerca de los puntos que consideraran relevantes en relación con el Decreto 108 de 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, dentro del mismo plazo de diez (10) días.

Comunicar a la comunidad dicha decisión, a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

Ordenar a la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, que comunicara la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

Notificar al Alcalde del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

Según informe Secretarial de 14 de mayo de 2020, el aviso correspondiente al auto de 13 de abril de 2020 se fijó el 15 de abril de 2020 y se desfijó el 28 de abril de 2020. En consecuencia, el término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público se inició el 29 de abril de 2020 y finalizó el 13 de mayo de 2020.

**Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos
invitados a rendir concepto**

Contraloría Departamental de Cundinamarca

Mediante comunicación de 24 de abril de 2020, la Oficina Jurídica de la Contraloría de Cundinamarca manifestó que el Decreto 108 de 2020 del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, acoge y atiende lo dispuesto en los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 461 de 22 de marzo de 2020, con base en las siguientes razones.

La Constitución Política establece el control fiscal como una función atribuida a la Contraloría General de la República y a las contralorías en sus órdenes

respectivos con el objetivo de vigilar la gestión fiscal de la Administración, los particulares y de las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. El control fiscal es una función pública que se realiza para vigilar la forma como las entidades manejan los recursos públicos.

Las competencias del ente de control se encuentran sujetas a la vigilancia y control de los recursos públicos, por lo que la Contraloría de Cundinamarca, en el marco de sus funciones, no podría pronunciarse frente a la legalidad de los actos administrativos de las entidades públicas.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante radicado No. 2-2020-016125 de 29 de abril de 2020, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que el decreto objeto de control se ajusta a la legalidad, por las siguientes razones.

Según el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. El artículo 313, numeral 4, de la Carta dice que corresponde a los concejos *“votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales”*. Finalmente, transcribe el artículo 338 de la Carta, que establece la forma de ejercicio del poder tributario en tiempos de paz.

Del artículo 315 de la Constitución se desprenden las atribuciones del alcalde; y en su numeral 2 se establece la de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del gobernador respectivo.

Menciona la Ley 1819 de 2016, la cual indica en su artículo 349 *que “los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público.”*

Manifiesta que el artículo primero del Decreto Municipal redujo a cero (0) la tarifa y omitió el cobro del servicio público de alumbrado para los estratos 1, 2, 3, 4 y el sector comercial e industrial de la jurisdicción (sic) del municipio.

Considera que el Decreto 108 de 8 de abril de 2020 del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, se fundamentó en normas constitucionales y legales aplicables a la situación que pretende regular, guarda plena identidad con el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 y concuerda con las finalidades del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, para conjurar la crisis originada por la pandemia.

Concepto del Agente del Ministerio Público

Mediante comunicación de 12 de mayo de 2020, el Procurador 135 II Administrativo de Bogotá, actuando como agente del Ministerio Público, rindió concepto en el sentido de solicitar que se declare ajustado a derecho el Decreto 108 de 8 de abril de 2020. Con tal propósito, adujo las siguientes razones.

El Decreto en estudio fue proferido por el Alcalde Municipal de Anapoima, Cundinamarca, como autoridad competente, quien expresa que lo hizo en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Además, de haber sido promulgado dentro del término de 30 días calendario del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecido por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Mediante el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas municipales y para reducir las tarifas de los impuestos territoriales en el marco del Estado de Emergencia.

El Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, porque debido a los efectos económicos negativos generados por el COVID-19 se requiere de medidas extraordinarias para financiar las acciones tendientes a enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia y mitigar sus efectos.

Si bien las entidades territoriales cuentan con la facultad de disminuir las tarifas de los impuestos, ante la urgencia de afrontar el impacto económico negativo, fue necesario que se facultara temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos territoriales, sin necesidad de acudir previamente a las asambleas y concejos.

Estima que el Alcalde del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, se limitó a ejercer una facultad que la ley le otorga en Estados de Excepción, por lo que es congruente y adecuado. Se ajusta a la finalidad consistente en afrontar la afectación generada por la emergencia sanitaria. El acto es transitorio, ya que expresamente señala que se circunscribe a los dos períodos subsiguientes, tal como lo manifiesta el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020. Dadas las características del virus, la medida devine necesaria. Y no se evidencian vicios en su formación.

Concluye afirmando que el Decreto objeto de control de legalidad se encuentra conforme al marco constitucional y legal, además de que no incurre en las prohibiciones de los artículos 5 y 15 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994.

CONSIDERACIONES

La competencia del Tribunal en el presente caso

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio **de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá "*de acuerdo con las reglas de competencia*" establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. **Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad,** ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispuso que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general, que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

"Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos **conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia.**

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan." (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa por parte de una entidad territorial que se encuentre bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo respectivo, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

Una vez revisado el Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, objeto de control, se observa que este citó como fundamento el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, por el cual se autoriza a alcaldes y a gobernadores para reorientar las rentas y reducir tarifas de los impuestos territoriales, sin necesidad de contar con la autorización de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales.

El Decreto objeto de control cumple con los presupuestos para su trámite a través del Control Inmediato de Legalidad porque: 1) es de carácter general, 2) fue expedido en ejercicio de función administrativa por parte de una entidad territorial que se encuentra bajo la jurisdicción de este Tribunal Administrativo, 3) es desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 y 4) fue expedido en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Texto de los apartes pertinentes de la parte resolutive del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

Los ordenamientos pertinentes de este decreto legislativo son.

“

DECRETA:

(...)

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.”.

Análisis de las disposiciones pertinentes del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

El decreto legislativo de que se trata tiene los siguientes elementos.

Establece en cabeza de los alcaldes y gobernadores una facultad determinada. Esa facultad consiste en la posibilidad de reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Sin embargo, tiene una limitación en el tiempo: se fijó por el término que dure la emergencia sanitaria. Sobre el particular, debe indicarse que para la fecha de expedición del acto objeto de control (8 de abril de 2020) la norma que regía la duración de la emergencia sanitaria era la Resolución No.385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, que estableció que la declaratoria de emergencia sanitaria duraría hasta el 30 de mayo de 2020.

Las disposiciones anteriores permiten advertir lo siguiente.

Fue necesario que mediante el referido Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 se facultara a los gobernadores y a los alcaldes para “*reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales*”, porque dicha facultad corresponde ordinariamente a las asambleas departamentales y a los concejos municipales.

En este orden de ideas, el decreto legislativo que se comenta concedió facultades extraordinarias a los gobernadores y a los alcaldes, para que sin necesidad de acudir al órgano de representación territorial pudieran efectuar la reducción de las tarifas mencionadas.

Así lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia C- 134 de 2009.

“Por el principio de legalidad previsto en al Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento “tarifa” de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.”
(Destacado fuera del texto original).

Por tal motivo, es que pueden advertirse las siguientes consideraciones en la parte motiva del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

“(…)

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.” (Destacado fuera del texto original).

En conclusión, la medida dispuesta en el artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, se adoptó con motivo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecido en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debido a la ausencia de facultades extraordinarias en cabeza de los gobernadores y de los alcaldes que les permita tomar en forma directa la medida de reducción de tarifas de los tributos territoriales, sin la autorización de las asambleas departamentales y de los concejos municipales.

Texto de la parte resolutive del decreto objeto de Control Inmediato de Legalidad

“En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: SUSPENSIÓN. REDUCIR A CERO (0) el cobro del impuesto de alumbrado público, señalado en el artículo 140 de Acuerdo Municipal No. 08 de 2017, para los estratos 1, 2, 3, 4 y para el sector comercial e industrial en la jurisdicción (sic) del Municipio de Anapoima.

PARAGRAFO: La suspensión de que trata el presente artículo se aplicará para los dos periodos siguientes a la publicación y comunicación del presente acto administrativo a la empresa de energía CODENSA quien se encarga de la facturación y recaudo de dicho impuesto, esto es, a partir del mes de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho del señor Alcalde Municipal a los ocho (8) días de mes de abril del año dos mil veinte (2020).”

Materias de las que se ocupa el Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima

El decreto objeto de análisis se ocupa de los siguientes asuntos.

Reduce a cero (0) **el cobro** del impuesto municipal de alumbrado público para los estratos 1, 2, 3, 4 y para el sector comercial e industrial en el territorio del Municipio de Anapoima.

Puntualiza que la suspensión se aplica para los dos períodos siguientes a la publicación y comunicación que se haga de dicho decreto a la empresa de energía CODENSA, encargada de la facturación y recaudo del impuesto, es decir, a partir del mes de abril de 2020.

Finalmente, establece que dicha medida rige a partir de la fecha de su publicación.

El impuesto de alumbrado público

La Constitución Política ha establecido en los artículos 150.12, 154 y 338 que en materia tributaria rige el principio de legalidad, por lo que corresponde al legislador crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones, además de fijar su tiempo y vigencia, sujetos activo y pasivo, hechos, bases gravables, tarifas, formas de cobro y recaudo del impuesto.

El legislador, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales pueden optar por la creación de impuestos, tasas o contribuciones (artículos 150.12 y 338 de la Carta Política).

Sin embargo, para armonizar los principios de Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales, se reconoce el carácter originario del poder tributario que se encuentra en cabeza de las entidades territoriales, pero dicha autonomía debe estar sujeta a los mandatos constitucionales y legales.

Lo anterior quiere decir que para establecer un impuesto municipal, se requiere de una ley de autorización expedida por el Congreso de la República; de esta manera, los municipios adquieren derecho a administrarlo, a manejarlo y a

utilizarlo sin que el legislador pueda interferir concediendo exenciones, tratamientos preferenciales, administrarlo, extenderlo o trasladarlo a la Nación, esto último solo podría hacerse en caso de guerra exterior.

Con el Decreto 2424 de 2006 se reguló de manera expresa la prestación del servicio de alumbrado público, y en su artículo 4 se estableció que el municipio o distrito puede prestar el servicio de manera directa o indirecta, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores.

La Ley 1819 de 2016 consagra en su Capítulo IV el impuesto de alumbrado público. El artículo 349 indica que los municipios y distritos por medio de sus concejos pueden adoptar el impuesto de alumbrado público.

El artículo 351 de la misma ley consagra.

“En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los municipios y distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.”.

Cabe precisar, que según la sentencia C-130 de 2018 de la Corte Constitucional el tributo que corresponde al alumbrado público tiene la naturaleza de impuesto, no es una contribución especial ni una tasa, pues tiene como finalidad el interés general, no uno particular o privado, pues quien se beneficia es toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.

“El alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como finalidad la de proporcionar de manera exclusiva la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito, así como permitir transitar con seguridad, evitar accidentes y proporcionar una mejor estética a los lugares públicos que lo reciben. La normatividad constitucional, legal, así como la jurisprudencia de esta Corporación, han establecido que **la prestación de este servicio público está en cabeza de los municipios y distritos**, y que para su financiación se pueden llegar a cobrar a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener y garantizar el

funcionamiento del mismo. Sin embargo, se ha señalado que **el cobro de este tributo tiene la forma de impuesto y no de una contribución especial ni de una tasa, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado**; en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.” (Destacado fuera del texto original).

El alumbrado público es un impuesto, ya que el contribuyente se encuentra obligado a pagar el tributo sin recibir contraprestación del Estado. Representa un interés general y público para garantizar la iluminación colectiva, su mantenimiento, ampliación y reposición. Es un servicio público no domiciliario, que tiene como fin proporcionar iluminación de los bienes de uso público y espacios de circulación en el perímetro del municipio, proporcionando seguridad.

El impuesto de alumbrado público tiene carácter endógeno, pues son recursos propios que los municipios obtienen por la prestación del servicio. El legislador dispuso que el hecho generador de este impuesto es el beneficio por la prestación del servicio y que **los sujetos pasivos, base gravable y tarifas serán determinadas por los concejos municipales y distritales**.

Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho de administración del mismo, al igual que de su manejo y utilización en obras y programas que consideren necesarios. Un impuesto decretado en favor de un municipio se convierte en una renta municipal de su exclusiva propiedad, esto implica que tenga las mismas prerrogativas de la propiedad de los particulares, por lo que el municipio puede disponer a conveniencia de ese impuesto.

Análisis del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, en relación con el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020

El Tribunal declarará contrario a la legalidad el Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, objeto del presente medio de control, por las siguientes razones.

En tanto el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, autorizó a los alcaldes para “reducir (las) **tarifas** de los impuestos de sus entidades territoriales”, sin contar para ello con la autorización del respectivo concejo municipal, el Decreto 108 de 8 de abril de 2020 **redujo a cero (0) el cobro del impuesto** de alumbrado público a los estratos 1, 2, 3, 4 y a los sectores comercial e industrial.

Esto es, que mientras el decreto legislativo confirió facultades en relación con la reducción de la **tarifa**, el decreto objeto de control redujo a cero **el cobro** de dicho impuesto durante los dos periodos siguientes a la publicación del Decreto 108 de 8 de abril de 2020.

Una noción es la de **tarifa** y otra la de **cobro** del impuesto. El alivio pretendido por el Gobierno Nacional, mediante la expedición del decreto legislativo que se comenta, se encaminó a reducir la tarifa, que es un elemento del tributo. Otro fenómeno lo constituye el cobro del tributo, que es un asunto de caja, tanto del contribuyente como de la Administración.

Reducir la tarifa implica afectar la causación del tributo y, con ello, la obligación tributaria sobre el ciudadano, que era el objetivo perseguido por el decreto legislativo. Con la determinación adoptada por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, no se beneficia el contribuyente en el sentido de la atenuación de la obligación tributaria, sino en el sentido del cobro de dicha obligación, que no se efectuará por los dos periodos siguientes a la expedición del decreto municipal.

En este sentido, debe indicarse que contrario a lo dispuesto por el decreto objeto de control, el aspecto crucial al que se dirigía el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 era hacia la disminución del efecto generado por la causación del tributo a través de la **reducción de la tarifa**, y no mediante la **reducción** (supresión) del **cobro** durante dos periodos, los siguientes a la publicación del acto objeto de control.

Esta diferenciación resulta mucho más clara, si se advierte el contenido del artículo 9 del Decreto 2424 de 2006, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus competencias reglamentarias (cuya nulidad se negó por medio de sentencia de 25 de septiembre de 2019, Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expediente No.2016-00036-00 (22.528), Consejero ponente Milton Chaves García), que facultó a los municipios para **cobrar** el impuesto mencionado **en las facturas de servicios públicos**, con lo cual resultan distinguibles los fenómenos de la causación del tributo, que se encuentra determinado, entre otros elementos, por **la tarifa**, y el **del cobro**, que obedece al recaudo del impuesto.

Desde esta perspectiva, la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, infringió el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, en la medida en que

hizo un uso indebido de las facultades extraordinarias conferidas, pues las aplicó a una materia distinta de aquella para la cual fue previsto el decreto legislativo de que se trata.

También se advierte otro vicio de ilegalidad del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca. Este consiste en la violación del principio democrático. Si lo pretendido era la reducción a cero (0) **del cobro** del impuesto de alumbrado público, una facultad de tales características debió contar con la autorización del Concejo Municipal, como pasará a explicarse.

Una de las características del principio de legalidad en materia tributaria es que este constituye expresión del principio de representación popular y del principio democrático, lo que implica que los organismos de representación popular, en todos los niveles, ya sea nacional o territorial, tienen la facultad de imponer tributos y, en el caso concreto, determinar lo concerniente al cobro del tributo de alumbrado público.

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, expediente 2011-00050-02 (21035), en sentencia de 30 de marzo de 2016, Consejera ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, precisó que *“los concejos municipales cuentan con la posibilidad, a partir de su responsabilidad de administrar dicho tributo (se refiere al impuesto de alumbrado público), de que este sea **facturado y recaudado** a través de las empresas de servicios públicos domiciliarios, **y que tal potestad sea determinada a través de los acuerdos municipales**, sin que ello vaya en contra de sus competencias.”* (Destacado fuera del texto).

Esto significa que como dentro de las competencias del Concejo Municipal se encuentra la de determinar **la forma de cobro** del impuesto de alumbrado público; dada su condición de *“administrador del tributo”*, también está comprendida dentro de dicha competencia la de determinar si era procedente o no el cobro del mismo en unos periodos.

Como pasará a explicarse, esta era la situación de reparto de competencias que se advertía en el Municipio de Anapoima hasta antes de la expedición del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía de ese Municipio; y que ratifica la vigencia del principio democrático en cuanto a las decisiones relacionadas con el cobro del impuesto de alumbrado público.

A través del Acuerdo 21 de 7 de septiembre de 2001 el Concejo Municipal de Anapoima facultó al alcalde para realizar los convenios “*a que tenga lugar con las entidades recaudadoras para el **cobro** del impuesto de alumbrado público*” (Destacado fuera de texto) y, con base en dicha autorización, el alcalde procedió a suscribir, el 10 de enero de 2002, el convenio respectivo con la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (Ver en https://concejoanapoima.micolombiadigital.gov.co/sites/concejoanapoima/content/files/000254/12671_acuerdo-n-021-de-2001-por-el-cual-se-establece-el-cobro-del-alumbrado-publico-en-el-municipio.pdf; y en los considerandos de la Resolución 1466 de 11 de octubre de 2016, expedida por el Alcalde Municipal de Anapoima, ver en <http://www.anapoima-cundinamarca.gov.co/Transparencia/Normatividad/Resolución%20Nº%201466%20de%202016.pdf>).

Posteriormente, como puede advertirse en el mismo texto del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, materia de Control Inmediato de Legalidad (artículo 2), la facturación y el recaudo del impuesto de alumbrado público se realiza por parte de la empresa de energía CODENSA, a quien se le comunicó la determinación consistente en reducir a cero (0) el **cobro** del tributo mencionado, pues es la entidad a quien corresponde dar ejecución al acto administrativo objeto de análisis.

Esto implica que no solo por disposición legal sino también porque los acuerdos del Concejo Municipal de Anapoima, Cundinamarca, así lo han determinado; es una competencia del órgano de representación popular municipal establecer el cobro o no de los tributos municipales y la forma como este se realiza; circunstancia que ratifica el quebrantamiento del principio democrático en materia tributaria, establecido en los artículos 313, numeral 4, y 338 de la Constitución y, por ello, el Alcalde debió acudir al Concejo Municipal de Anapoima, Cundinamarca, para establecer una reducción del cobro a cero (0) del impuesto de alumbrado público.

Finalmente, cabe señalar que si se realizara una interpretación en favor de la legalidad del decreto objeto de control, al suponer que en lugar de reducir el cobro, la intención de la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, era la de reducir la tarifa del impuesto de alumbrado público, tal planteamiento implicaría la existencia de una contradicción en los términos.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el significado del verbo “*reducir*” es el de “*disminuir o aminsonar*”, lo que implicaría dejar **algo**, aunque sea mínimo en el valor de la tarifa o del cobro. Esta consideración adquiere importancia en el presente caso, porque en el Decreto Municipal se “*redujo a cero (0)*” el cobro del impuesto, lo que semánticamente resulta contradictorio. Dicho de otra forma, ni aún una interpretación favorable a la legalidad del texto podría dar como resultado un mandato lógicamente aplicable.

Por último, resulta pertinente señalar que la ilegalidad del artículo primero del Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, implica, a su vez, la ilegalidad del resto de las disposiciones que integran dicho acto administrativo. A saber, del Parágrafo del artículo primero, que establece el término de suspensión del “*cobro*” del impuesto (durante dos periodos), y del artículo segundo, que establece la vigencia del decreto materia de control, por tratarse de normas que tienen una relación directa con el artículo primero, respecto del cual se realizó el análisis precedente, en el que se estableció su ilegalidad.

En conclusión, se declarará contrario a la legalidad el acto objeto de control 1) por infringir el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, que fue enfático en autorizar la reducción de tarifas y no la del cobro del impuesto de alumbrado público; y 2) por violar el principio de legalidad en materia tributaria, a través del quebrantamiento de los principios de representación popular y democrático, al no haber acudido previamente al Concejo Municipal para tomar la decisión de “*reducir a cero (0)*” el cobro del impuesto de alumbrado público.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR CONTRARIO A LA LEGALIDAD el Decreto 108 de 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca,

“POR EL CUAL SE REDUCE EL COBRO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA.”.

SEGUNDO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Alcaldía Municipal de Anapoima, Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad a través de su portal web.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado