



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Referencia: NULIDAD  
Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MOVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: MUNICIPIO DE CUMARAL – CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL  
Tema: IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA / La propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público / BASE GRAVABLE IMPUESTO ALUMBRADO PÚBLICO / el artículo 2° del Acuerdo n.º 014 de 2000 no definió la base gravable – fijó el valor máximo que puede recuperar el municipio de los usuarios del servicio – necesidad de expedición de otro acto administrativo que determine el mecanismo de cuantificación de dicho elemento del tributo.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia de 23 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

**I. Antecedentes**

**I.1.- La demanda<sup>1</sup>**

1. La sociedad **Colombia Móvil S.A. E.S.P.** —en adelante **Colombia Móvil**—, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo —en adelante CCA—, presentó demanda en la que elevó la siguiente pretensión:

*(...) DECLARAR la nulidad del artículo 2° del Acuerdo Municipal 014 de 2000 con fundamento en lo dispuesto en las motivaciones detalladas, o en los vicios adicionales que el Tribunal pudiera identificar (...)*

**I.1.1.- Las normas violadas**

2. La parte demandante se abstuvo de enunciar hechos que soportaran sus pretensiones y, en lo atinente a los fundamentos de derecho, estimó como desconocidos los artículos 150 numeral 12°, 287, 313 y 338 de la Carta Política; 1°

---

<sup>1</sup> Fol. 1-12, Cuaderno Principal.



de la Ley 97 de 1913<sup>2</sup>; 171 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913<sup>3</sup>; 32 de la Ley 136 de 1994<sup>4</sup>; 2 de la Ley 44 de 1990<sup>5</sup>; 2° del Decreto n.° 2424 de 2006<sup>6</sup>; y, 1° de la Resolución n.° 043 de 1995<sup>7</sup> expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas —en adelante CREG—.

### I.1.2.- El concepto de la violación

3. En lo que se refiere al concepto de la violación de las normas enunciadas, formuló los siguientes tres cargos:

- i. El desbordamiento de las competencias establecidas en la Carta Política y en las leyes que crearon el impuesto de alumbrado público por parte del concejo municipal de Cumaral;
- ii. El desconocimiento del hecho generador del tributo y de la prohibición contenida en el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, configurando el impuesto de alumbrado público, de hecho, como un gravamen a la propiedad, posesión, tenencia, uso o usufructo de inmuebles, lo cual generó una doble tributación sobre el hecho generador del impuesto predial; y,
- iii. La inexistencia de relación directa entre la prestación del servicio de alumbrado público y la base gravable que la norma acusada establece, lo cual evidenciaría *«(...) una clara desconexión con el sujeto pasivo que podría ser atribuible al tributo, y la imposibilidad de que los elementos del impuesto busquen, en efecto, el gravamen de una circunstancia demostrativa de capacidad económica en cabeza del contribuyente (...)»*.

4. Frente al primer cargo, esto es, el consistente en que: *«(...) El Concejo Municipal de Cumaral desbordó sus competencias al establecer un hecho generador material diferente al previsto en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. En consecuencia, los demás elementos del tributo devienen ilegales, en cuanto se configuraron sobre un hecho generador material ilegal. El Acuerdo demandado violó el principio de legalidad en materia tributaria, por configurar un impuesto por fuera del marco legalmente establecido (...)»*, señaló que el acuerdo acusado estableció un hecho generador abiertamente contrario a las leyes 84 de 1915 y 97 de 1913, las cuales habilitaron a los municipios a establecer un impuesto al alumbrado público.

5. Luego de hacer referencia a los artículos 150 -numeral 2°-, 313 -numeral 4°- y 338 de la Carta Política y al artículo 32 -numeral 7°- de la Ley 136, así como a las

<sup>2</sup> “Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”

<sup>3</sup> Sobre régimen político y municipal.

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

<sup>6</sup> por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público.

<sup>7</sup> Por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de servicios públicos domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público.



sentencias de 17 de agosto de 2006, 10 de marzo de 2011 y 19 de mayo de 2011, proferidas por el Consejo de Estado —las cuales no se identificaron con el número de radicación—, y a la sentencia C-035 de 2009 de la Corte Constitucional, afirmó que el acuerdo cuestionado incurrió en vicio de ilegalidad puesto que estableció un gravamen sobre la posesión o propiedad de inmuebles en el municipio de Cumaral, lo cual no guarda relación con el hecho generador del impuesto de alumbrado público establecido en la ley, siendo este, de acuerdo con la decisión de 10 de marzo de 2011 de esta Corporación que interpretó las normas aplicables a este tributo, el ser usuario potencial receptor del servicio.

6. En lo que tiene que ver con el segundo cargo, esto es, el consistente en que: «(...) *EL ACUERDO ES ILEGAL AL ESTABLECER QUE EL SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO ES EL CONTRIBUYENTE O RESPONSABLE DE QUIEN SE ASIMILE EL HECHO GENERADOR, O EL RESPONSABLE DE UN BIEN INMUEBLE QUE SE ENCUENTRE LOCALIZADO EN EL MUNICIPIO DE CUMARAL, Y CUENTE O NO CON EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PORQUE VULNERA DE MANERA DIRECTA LOS ARTÍCULOS 2° DE LA LEY 44 DE 1990; 1° LITERAL D) DE LA LEY 97 DE 1913; 1° LITERAL A) DE LA LEY 84 DE 1915; 2° DEL DECRETO 2424 DE 2003 Y; 1° DE LA RESOLUCIÓN 043 DE 1995 PROFERIDA POR LA CREG (...)*», mencionó que la configuración material del hecho generador del acuerdo acusado se realiza a través de la determinación del sujeto pasivo.

7. Indicó, en tal sentido, que, en la práctica, el verbo rector que determinaba la causación del impuesto era el ser contribuyente o responsable que tuviera un inmueble localizado en el perímetro urbano del municipio, contara o no con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, lo cual resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, norma que establece la prohibición de fijar tributos que recaigan sobre los avalúos catastrales o sobre el universo de predios de un municipio.

8. Adujo que el impuesto de alumbrado público, tal y como fue autorizado en la Ley 97 de 1913 para Bogotá y que luego fuera extendido a los demás municipios del país a través de la Ley 84 de 1915, era un tributo que debía recaer sobre la prestación del servicio y no sobre la propiedad de un predio ubicado en el municipio, advirtiendo que el propósito de su creación habría sido recuperar los costos y gastos en que aquellos entes territoriales incurrieron en su prestación, resaltando igualmente, con sustento en la Resolución n.º 043 de 1995 de la CREG, en la Sentencia C-035 de 2003 proferida por la Corte Constitucional y en el Decreto n.º 2424 de 2006, que se trata de un servicio público no domiciliario.

9. Apuntó que la jurisprudencia del Consejo de Estado había señalado que no podía aceptarse que el impuesto de alumbrado público recayera sobre la propiedad, posesión, tenencia, uso o goce de los inmuebles de un municipio puesto que, como se mencionó anteriormente, no era domiciliario y no se encontraba ligado a inmueble alguno, citando para el efecto las sentencias de 11 de septiembre de 2006,



4 de septiembre de 2008 y 10 de marzo de 2011 —las cuales no se identificaron con el número de radicación—, afirmando que el acuerdo cuestionado pretende crear una sobretasa al impuesto predial valiéndose arbitrariamente de la autorización conferida por el legislador en los años 1913 y 1915, buscando gravar la totalidad del catastro municipal, «(...) agrupando en grandes categorías, la propiedad raíz del municipio, y todas las personas que tengan conexión con dicha propiedad (...)».

10. Desde la anterior perspectiva, afirmó que: «(...) No podía la administración municipal a través del Acuerdo demandado, disponer que el IAP recayera sobre la ubicación de los inmuebles del municipio y por tanto a partir de ese supuesto terminar gravando la propiedad, posesión y tenencia de todos los inmuebles del municipio, toda vez que dicha configuración impositiva desborda la potestad tributaria conferida por el legislador en los años 1913 y 1915, y vulnera adicionalmente el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, el artículo 2° del Decreto 2424 de 2006 y el artículo 1° de la Resolución CREG 043 (...)», concluyendo que la configuración del tributo terminaba por gravar el mismo hecho imponible gravado en el impuesto predial, contraviniendo de manera expresa y directa el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, la jurisprudencia del Consejo de Estado y las disposiciones legales aplicables, incurriendo en una expresa doble tributación sobre la totalidad de bienes raíces del municipio.

11. Respecto del tercer cargo, esto es, el consistente en que: «(...) EL ACUERDO DEMANDADO ES ILEGAL POR ESTABLECER LAS BASES GRAVABLES CONTRARIAS A LA LEY Y A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (...)» expuso que el concejo municipal de Cumaral confundió lo dispuesto en los artículos 9° del Decreto n.° 2424 de 2006 y 9° parágrafo 2° de la Resolución N.° 043 de 1995 de la CREG que prohíbe a los municipios establecer el tributo de alumbrado público excediendo el costo de la prestación del servicio mismo, «(...) con el concepto jurídico de base gravable, entendido en el marco de la creación de un tributo (...)».

12. Resaltó que la base gravable establecida en el acuerdo acusado era inadecuada y contraria a la naturaleza del tributo, de un lado, porque gravará un contribuyente «(...) que no realiza el hecho que se expresa en la base gravable (“[...] la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio”)(...)» y, del otro, puesto que tal base gravable «(...) no podría constituir el parámetro al cual se aplica la tarifa, en la medida en que no constituye un quantum relativo a la recepción del servicio de alumbrado público sino que contempla la totalidad del costo mensual de “reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio” (...)», manifestando que en la práctica sería el municipio quien determina la base gravable y no el sujeto pasivo del impuesto al incurrir en el hecho generador del mismo, aplicación que resulta contraria a las garantías del contribuyente.

## I.2.- La solicitud de suspensión provisional<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Fol. 31-36, Cuaderno Principal.



13. La sociedad actora, en escrito separado, solicitó la suspensión provisional de los efectos del artículo 2° del Acuerdo Municipal n.° 014 de 2000 expedido por el concejo municipal de Cumaral por vulnerar ostensiblemente los artículos 150 numeral 12, 287, 313 y 338 de la Carta Política; 1° de la Ley 97 de 1913; 171 de la Ley 4 de 1913; 32 de la Ley 136; 2° de la Ley 44 de 1990; 2° del Decreto n.° 2424 de 2006; y 1° de la Resolución 043 de 1995 de la CREG, la cual sustentó en la siguiente forma:

(...) 1. Artículo 2 Ley 44 de 1990 (...) La Ley 44 de 1990, en su artículo 2, establece la prohibición a los Municipios (sic) de establecer tributos “cuya base gravable sea el avalúo catastral y **cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del Municipio**” (...) Resulta innegable que de conformidad con el sujeto pasivo del impuesto al alumbrado establecido por el Acuerdo demandado, el municipio de Cumaral ha incorporado un segundo gravamen, cuyo cobro se efectúa sobre el universo de predios en el municipio, universo que ya se encuentra gravado por el impuesto predial.

2. Artículo 1° Ley 97 de 1913 (...) La Ley 97 de 1913 en su artículo 1° faculta al Concejo de Bogotá para crear libremente el impuesto al alumbrado público. La misma disposición establece un límite al hecho gravado como es la prestación del servicio de alumbrado público. El acuerdo demandado va en contravía del objeto del impuesto ya que configura como sujeto pasivo de la obligación tributaria al contribuyente o responsable que tiene un bien inmueble localizado en el municipio, situación fáctica manifiestamente contraria a lo que pretendió gravar el legislador.

3. Artículo 171 Ley 4 de 1913 (...) La Ley 4 de 1913 en su artículo 171 establece entre las prohibiciones a los Concejos Municipales “Gravar objetos ya gravados por la Nación o por el Departamento salvo que se les conceda especialmente el derecho de hacerlo en un caso determinado.” Es claro que al establecer como sujetos pasivos del impuesto al alumbrado público al contribuyente o responsable que posea un bien inmueble localizado en el municipio de Cumaral, se está gravando el objeto que ya ha sido gravado por el impuesto predial unificado, es decir, la propiedad, posesión o el uso de bienes inmuebles.

4. Artículo 338 de la Constitución Política (...) Cuando el Acuerdo Municipal 014 de 2000 establece que la base gravable del IAP estará constituida por el “costo mensual de la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del municipio”, infringe lo dispuesto en el artículo 338, en la medida en que tal circunstancia no constituye una base gravable, tal y como ha sido entendida por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-155 de 2003, como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria. En otras palabras, **constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa**” (Subrayas fuera del texto original) (...)

14. Cabe señalar que el Tribunal Administrativo del Meta, mediante auto de 28 de febrero de 2012<sup>9</sup>, admitió la demanda; ordenó notificar personalmente al alcalde de Cumaral y al agente del Ministerio Público; correr los respectivos traslados de la

<sup>9</sup> Fol. 56-59, Cuaderno Principal.



demanda, sus anexos y de esa providencia; la fijación en lista del proceso en los términos del artículo 207 numeral 5° del CCA; allegar los antecedentes administrativos que dieron origen al acto acusado; y, además, negó la suspensión provisional de la citada norma.

### I.3.- La contestación de la demanda por parte del municipio de Cumaral<sup>10</sup>

15. El **municipio de Cumaral**, a través de apoderado judicial y dentro de la oportunidad procesal respectiva, contestó la demanda, oponiéndose a que se despacharan favorablemente sus pretensiones toda vez que los actos administrativos acusados fueron expedidos con plena observancia del ordenamiento jurídico.

16. Afirmó que el tributo de alumbrado público, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007<sup>11</sup> era una contribución especial puesto que entraña una contraprestación específica a cargo del Estado consistente en la obligación de proveer el servicio de alumbrado público y, por ello, la destinación de lo recaudado debe tener ese fin —destinación específica—, resaltando, conforme a la sentencia C-504 de 2002, proferida por la Corte Constitucional, que los concejos municipales y distritales tenían competencia para fijar los elementos de la obligación tributaria pese a que la Ley 97 de 1913 no lo hubiera hecho, puesto que «(...) A mayor generalidad en la fijación legal del tributo mayor capacidad del ente territorial para definir los elementos del mismo (...)».

17. En relación con los elementos del tributo de alumbrado público establecidos en el acto acusado, indicó lo siguiente:

*(...) 3.5.1. Sujeto activo. Está en el artículo segundo del acuerdo demandado. Allí existe el sujeto activo, que es el sujeto activo de la obligación tributaria de alumbrado público es el ente territorial municipal o distrital titular del derecho de crédito tributario, el cual tiene las potestades administrativas de gestión del tributo (...) 3.5.2. Sujeto Pasivo. Igualmente, el sujeto pasivo como es aquel (sic) obligado a cancelar el tributo siempre y cuando recaiga sobre él el hecho generador que en [el] numeral segundo del párrafo del artículo segundo del acto demandado es el ser beneficiario del servicio de alumbrado público (...) 3.5.3 Hecho generador. Del mismo modo se ha establecido en el numeral 3 del artículo 2 del acto el Hecho generador y hecho imponible. El hecho generador es el presupuesto establecido en la norma que crea los elementos del tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. Como se trata de una contribución, la prestación del servicio efectivo es el hecho generador. Si hay alumbrado debe cobrarse y se genera el hecho económico respectivo que da lugar a la contribución (...)*

18. En lo que se refiere específicamente a la base gravable del tributo, precisó lo siguiente:

*(...) No es cierto el argumento de que no se están gravando la actividad de distribución eléctrica, pues al contemplar la subestación como infraestructura de la transformación*

<sup>10</sup> Fol. 73-96, Cuaderno Principal.

<sup>11</sup> Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.



de los diferentes niveles de tensión desde la transmisión a la distribución regional y local, cubro esa actividad (...) No se incluyen las actividades de transmisión nacional a cargo de ISA o la generación termoeléctrica o hidroeléctrica porque esas actividades no se prestan en el municipio. Tampoco tienen potencialidad de desarrollo. No se viola el principio de igualdad (...) Finalmente por el carácter de contribución se cuenta con un monto a distribuir, que es el costo del servicio según el decreto 2424 de 2006 y la res. CREG 43 de 1995 (...) Es el costo total en que incurre el municipio para la atención oportuna de las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición, la expansión del sistema e interventoría de alumbrado público. Como los costos varían mensualmente, el monto a distribuir es el costo calculado para el primer mes de operación afectado por el índice de eficiencia de recaudo del servicio de energía eléctrica, de tal manera que se garantice el ingreso efectivo que requiere el modelo. Los costos aquí referidos se ajustarán con base en los parámetros de indexación que adopte el modelo para adecuarse a las variables macroeconómicas. El índice de recaudo se ajustará anualmente. En este ejercicio debe considerarse además el crecimiento potencial esperado del sistema (...) Sin embargo, se interpola el derecho regulatorio con el derecho tributario, al contemplar el Decreto 2424 de 2006 que la estructura de costos que sirve de base para el modelamiento del tributo, tendrá que tener en cuenta la regulación de precios máximos que expida la CREG sobre el particular. En consecuencia, los concejos municipales y distritales no podrán irrigar el tributo en un valor superior al que resulte de aplicar la metodología de costos máximos que determine la CREG (...) La tarifa esta definida como el valor numérico aplicable a la base gravable con lo cual se obtiene el resultado económico que debe ser pagado por el contribuyente. Si se trata de contribución se puede autorizar al alcalde la expedición de la tarifa, con la inclusión en el texto del acuerdo de los parámetros metodológicos de cálculo para llegar al monto a distribuir tarifariamente según el numeral anterior (...)

#### **I.4.- Sentencia de primera instancia<sup>12</sup>**

19. El Tribunal Administrativo del Meta, mediante la sentencia de 23 de agosto de 2018, negó las pretensiones de la demanda. Luego de hacer un recuento de los antecedentes del proceso, planteó los problemas jurídicos que serían desatados, así:

*(...) (i) Establecer si hay lugar a declarar la nulidad del artículo 2 del Acuerdo 014 de 2000 proferido por el Concejo Municipal de Cumaral, por tener como hecho generador del impuesto de alumbrado público, la condición de propietario o usufructuario de un bien inmueble localizado en el perímetro urbano.*

*(ii) Así mismo, corresponde determinar si en un mismo sujeto pasivo recaen dos hechos generadores de impuesto, esto es, ser usuario potencial del servicio y ser propietario o usufructuario de un bien inmueble ubicado en el perímetro urbano y, si por tal motivo, el ente territorial incurre en la prohibición contenida en el artículo 2 de la Ley 44 de 1990.*

*(iii) Y por último, analizar si la base gravable es contraria a la Constitución y la Ley, por cuanto se impone frente a un contribuyente que no realiza el hecho que en ella se indica y además, no establece un parámetro para fijar la tarifa (...)*

20. Abordó el caso concreto destacando la facultad que tienen los municipios de fijar los elementos del impuesto de alumbrado público pues la ley puede crear el tributo y fijar sus elementos sin vaciar de contenido la competencia del ente territorial o

<sup>12</sup> Fol. 226-235, Cuaderno Principal.



puede autorizar la creación del tributo para que aquel fije los elementos, lo anterior, conforme a los artículos 287, 300 y 313 de la Carta Política; las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915; así como a la sentencia C-504 de 2002, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y a la sentencia de 15 de julio de 2013, dictada por la Sección Cuarta de esta Corporación en el expediente n.º 76001 23 31 000 2009 00651 01.

21. Anotó que esta Corporación, siguiendo una posición reiterada, ha considerado que los concejos municipales no exceden sus facultades constitucionales «(...) *al establecer los elementos del impuesto de alumbrado público pues estos gozan de autonomía tributaria para tal efecto, dándole firmeza a la postura al afirmar que la Ley 97 de 1913 constituye el elemento mínimo que necesitan los entes territoriales para establecer los tributos que administran (...)*», posición que encuentra respaldo en la sentencia C-538 de 2002 de la Corte Constitucional, aclarando que «(...) *ello no implica el desconocimiento de ciertos parámetros y elementos que conforme a los desarrollos jurisprudenciales ya están claramente definidos y deben ser observados por los órganos de representación popular al momento de entrar a imponer éste tributo dentro de su jurisdicción (...)*».

22. Destacó, desde la anterior perspectiva, que la ley definió el objeto imponible y el hecho generador de aquel tributo, los cuales no pueden ser variados o desconocidos en la norma municipal que desarrolle el impuesto de alumbrado público y «(...) *los desarrollos jurisprudenciales han señalado que de acuerdo a lo establecido por la Ley 97 de 1913 el hecho imponible de este tributo es el servicio de alumbrado público, y su hecho generador es el ser usuario potencial de ese servicio (...)*», entendiéndose por tal —usuario potencial receptor del servicio—, de acuerdo con las sentencias de 28 de agosto de 2013<sup>13</sup> y 27 de junio de 2018<sup>14</sup>:

*(...) “todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial. No se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante expansión. El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo (...) “se debe tener en cuenta el aspecto espacial del hecho generador, el cual está determinado por la **jurisdicción del municipio** donde se presta el servicio a la **colectividad residente**, porque los demás serían receptores ocasionales” (...)*

23. Manifestó, frente al reproche formulado por el actor, que esta Corporación ya había tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, e indicó que lo había hecho:

*(...) explicando que ciertas calidades, por ejemplo, la de propietario o usuario de servicios públicos domiciliarios “son referentes idóneos para establecer la ocurrencia del hecho generador, toda vez que son hechos indicadores, precisamente, de la potencialidad que tienen de ser usuarios del servicio de alumbrado público en ese*

<sup>13</sup> Expediente n.º 81001 23 31 000 2011 90023 01(19444).

<sup>14</sup> Expediente n.º 81001 23 31 000 2011 90001 02(22166).



municipio<sup>15</sup><sup>16</sup>, mas no nuevos hechos generadores del impuesto, como lo entiende la demandante.

*En el caso concreto debe aclararse que, la norma describe el hecho generador al definir el sujeto pasivo como “la persona que sin tener el carácter de contribuyente responde ante el fisco municipal y debe reunir uno de los siguientes requisitos: El hecho generador es cero o carece de valor o su bien se encuentra localizado en el perímetro urbano del Municipio y cuenta o no con el servicio público domiciliario de energía eléctrica”<sup>17</sup>, pues en el ítem de hecho generador, lo que describe es el objeto imponible, así: “servicio de alumbrado público prestado en toda el área de jurisdicción del Municipio de Cumaral Meta”<sup>18</sup>.*

*Si bien ello evidencia la falta de técnica en la redacción normativa, de su contenido es posible extraer el elemento del tributo cuestionado, para lo cual el municipio hace uso de aspectos tales como la propiedad o la capacidad de contribuyente, sin que por ello pueda decirse que se esta gravando “el vínculo jurídico que tiene el titular del derecho con el inmueble sino a la persona como “usuario potencial” del servicio.”<sup>19</sup>*

*Al respecto el Consejo de Estado en providencia del 23 de julio de 2015, en un caso similar a este, expuso que “Si bien, al definir el hecho gravado, la autoridad territorial hace referencia a la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en esa jurisdicción, de manera alguna implica que esté imponiendo un gravamen adicional a los inmuebles o predios ubicados en ese municipio pues, como se advirtió, es solo un criterio para identificarlos como usuarios potenciales del servicio de alumbrado público, es decir, como sujetos pasivos del tributo; además, no grava el vínculo jurídico que tienen el titular del derecho con el inmueble sino a la persona como “usuario potencial” del servicio de alumbrado público”<sup>20</sup> (...)*

24. En lo relativo a la prohibición contenida en el artículo 2° de la Ley 44 de 1990 adujo que el impuesto de alumbrado público, a diferencia del impuesto predial que se genera en cabeza de quien tiene el derecho de propiedad o posesión sobre un inmueble, se origina por ser usuario potencial del servicio, cuya individualización puede efectuarse a través de criterios como la propiedad o el uso de servicios públicos domiciliarios, sin que con esto se este imponiendo el gravamen a la propiedad o posesión, citando para el efecto la sentencia de 8 de octubre de 2015<sup>21</sup>.

25. En lo que se refiere a los cuestionamientos relacionados con la base gravable prevista en el acuerdo acusado, argumentó que el acto administrativo estableció como tal el costo mensual de la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del municipio, «(...) de lo cual no puede establecerse el parámetro al que se aplica la tarifa, pues no se indica el quantum relativo a la recepción del servicio de alumbrado público, sino la totalidad del costo mensual del servicio, aunado a que se grava a un contribuyente que no realiza el hecho que se expresa en la base gravable (...)».

<sup>15</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2015, Exp. 20148, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN CUARTA. CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 30 de julio de 2015. Rad: 20001-23-31-000-2011-00495-01 (19949). Actor: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Ver también:

Sentencia del 23 de julio de 2015. CP: Martha Teresa Briceño de Valencia. Rad: 23001-23-31-000-2011-00553-01(21216). Actor: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Sentencia del 14 de julio de 2016. CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad: 44001-23-31-000-2011-00180-01(20652). Actor: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

<sup>17</sup> Artículo 2 del Acuerdo 014 de 2000.

<sup>18</sup> Ib.

<sup>19</sup> Rad: 20001-23-31-000-2011-00495-01 (19949)

<sup>20</sup> Rad: 23001-23-31-000-2011-00553-01 (21216)

<sup>21</sup> Expediente n.º 23001 23 31 000 2011 00555 01(21219).



26. Luego de citar las sentencias de 10 de marzo de 2011<sup>22</sup> y 25 de julio de 2013<sup>23</sup>, afirmó que: *«(...) los municipios al momento de establecer la tarifa se pueden ceñir por cualquiera de las fórmulas descritas y pueden expresar sus valores ya sean en sumas de dinero o porcentajes, siempre y cuando éstos se relacionan con el hecho imponible. En cualquier caso, deben observar los criterios orientadores establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas según la cual: “El Municipio no podría recuperar más de los usuarios que lo que paga por el servicio incluyendo expansión y mantenimiento” (Parágrafo 2, Art. 9 Resolución No. 043 de 1995), criterio que en ningún manifestó (sic) la parte actora, haya sido desconocido por el concejo municipal de Cumaral (...)».*

27. Analizó el acto administrativo acusado, encontrando que el concejo municipal de Cumaral no definió la base gravable del impuesto de alumbrado público puesto que el costo mensual de la prestación, mantenimiento y expansión del servicio correspondería al límite total del recaudo municipal por concepto del impuesto, fijado por la **CREG**, lo cual implica que tal norma solo impuso los límites a este tributo y lo relativo a la base gravable y la tarifa deberían estar contenidos en otro acuerdo que, además, debería establecer el método de determinación de la cuantía junto con las reglas de medición *«(...) es decir, el “quantum” que extraña la demandante en el acto acusado (...)».*

28. Concluyó que el acto administrativo acusado, al autorizar al alcalde del ente territorial para contratar, por el sistema de concesión o crédito, el suministro de energía, instalación, mantenimiento y todos los elementos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, simplemente delimitó algunos de los elementos del tributo, dejando pendiente *«(...) el desarrollo de la base gravable y la tarifa, sin que por ello se genere la nulidad del acuerdo municipal (...)»*, para lo cual se ordenó a dicho servidor público allegar un estudio al concejo municipal.

### **I.5. El recurso de apelación<sup>24</sup>**

29. La parte actora, inconforme con la decisión de primera instancia y por intermedio de su apoderado judicial, presentó recurso de apelación orientado a que se revoque tal decisión y se acceda a las pretensiones de la demanda.

30. Insistió en que, a diferencia de la tesis planteada por la primera instancia, el acto administrativo acusado es ilegal pues estableció un gravamen sobre la propiedad o posesión de inmuebles en el municipio de Cumaral, lo cual no guarda relación con el hecho generador del impuesto establecido en la ley.

31. Resaltó que el concejo municipal de Cumaral vulneró las disposiciones constitucionales *«(...) en la materia (...)»* y recientes pronunciamientos de esta Corporación.

---

<sup>22</sup> Expediente n.º 19383.

<sup>23</sup> Expediente n.º 18330.

<sup>24</sup> Fol. 238-252, Cuaderno Principal.



32. En efecto, hizo referencia a los artículos 150 numeral 12, 313 y 338 de la Carta Política y al artículo 32 numeral 7° de la Ley 136, para indicar que le corresponde a la ley, ordenanzas y acuerdos fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos, no obstante, tal facultad es limitada por la misma Constitución Política y por la ley.

33. Mencionó, igualmente, que *«(...) el Consejo de Estado ha reiterado que las Asambleas y Concejos tienen una competencia derivada para fijar los tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), señalando de manera categórica que es improcedente que los entes territoriales establezcan tributos que no estén amparados en una norma superior que fije los respectivos parámetros o directrices (...)»*, citando para el efecto la sentencia de 17 de agosto de 2006 —sin identificar con número de radicación—.

34. Indicó que la Corte Constitucional había establecido que la *«(...) determinación de los elementos de la obligación tributaria por los entes territoriales debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas que deben ser fijadas por el legislador (...)»* citando la sentencia C-035 de 2009, añadiendo, para el caso particular, que dada la vaguedad de las disposiciones legales que crearon el impuesto de alumbrado público —leyes 97 de 1913 y 84 de 1915—, esta Corporación —transcribió apartes de la sentencia de 19 de mayo de 2011 sin identificar con número de radicación— señaló que *«(...) el artículo 338 de la Constitución Política otorgó autonomía a los municipios para fijar los elementos del impuesto respectivo, en la medida que la Ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial precise el alcance del hecho generador, el cual no puede ser desconocido por la entidad territorial (...)»*.

35. Aludió a la sentencia de 10 de marzo de 2011 —sin identificar con número de radicación— en la cual esta corporación estimó que *«(...) ante la ausencia de claridad legislativa de la norma que creó el Impuesto de Alumbrado Público, una interpretación sistemática de las normas aplicables al Impuesto, terminaría por concluir que el hecho generador del tributo “es el ser usuario potencial receptor” del servicio de alumbrado público (...)»*, afirmando que *«(...) el Acuerdo demandado incurre en el vicio de ilegalidad, en la medida que establece un gravamen sobre la posesión o propiedad de inmuebles en el municipio de Cumaral, condiciones que no guardan relación con el hecho generador establecido en la ley, y formalmente adoptado por el Municipio (...)»*.

36. Reiteró que en la práctica el concejo de Cumaral estableció un gravamen a la propiedad de los inmuebles y tal situación no fue advertida por la primera instancia que se limitó a realizar un análisis interpretativo del tributo para darle sentido complementando las facultades municipales y enderezando la irregularidad del acto acusado, considerando que *«(...) el Acuerdo demandado deviene ilegal por desconocer el hecho generador gravado en la Ley habilitante, y en su lugar establecer un hecho generador con un objeto diferente. Esto implica la violación del principio de legalidad tributaria, y constituye un vicio de competencia del CONCEJO MUNICIPAL, por invasión de competencia privativa del Congreso de la República. Aspecto que no fue evaluado por el a quo (...)»*.

37. Ahora bien, alegó que el acuerdo acusado pretendió crear una sobretasa al impuesto predial, lo cual desborda la potestad tributaria conferida por el legislador



en los años 1913 y 1915 y vulnera la prohibición prevista en el artículo 2° de la Ley 44 de 1990, según la cual únicamente los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, desarrollando el «(...) principio de “no doble tributación (...)», concluyendo que «(...) el fallador de primera instancia incurrió en un error al no tener de presente que la configuración del tributo termina por gravar el mismo hecho imponible gravado en el impuesto predial, contraviniendo de manera expresa y directa las disposiciones del artículo 2° de la Ley 44 de 1990, la jurisprudencia del Consejo de Estado, y las disposiciones legales aplicables, incurriendo en una expresa doble tributación sobre la universalidad de bienes raíces del municipio (...)».

38. Finalmente, consideró que el acuerdo cuestionado fijó la base gravable del impuesto de alumbrado público en contravención a las disposiciones constitucionales en materia tributaria, puesto que:

*(...) la base gravable establecida en el Acuerdo Municipal demandado, es inadecuada y contraria a la naturaleza del tributo. Pues, por una parte, el IAP tal y como ha sido definido en el Acuerdo demandado, gravará un contribuyente que no realiza el hecho que se expresa en la base gravable (“[...] la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio”). Por otra, la base gravable establecida en la disposición que se demanda no podría constituir el parámetro al cual se aplica la tarifa, en la medida en que no constituye un quantum relativo a la recepción del servicio de alumbrado público, sino que contempla la totalidad del costo mensual de “reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio” (...) Como consecuencia, se observa que la autoridad territorial ha confundido la prohibición de gravar la prestación del servicio más allá de sus costos, con la base gravable del IAP, que debe expresarse en un hecho demostrador de capacidad económica por parte de los contribuyentes (...)*

## **I.6. Trámite del recurso de apelación**

39. La magistrada a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia, a través del auto de 17 de octubre de 2018<sup>25</sup>, concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 23 de agosto de 2018.

40. El magistrado del Consejo de Estado a cargo de la sustanciación del proceso en segunda instancia, mediante auto de 19 de diciembre de 2018<sup>26</sup>, admitió el recurso de apelación y ordenó, una vez en firme la decisión relativa a la admisión, se corriera traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, rindiera el respectivo concepto.

41. Las partes<sup>27</sup> presentaron sus alegaciones de conclusión en las cuales reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del proceso y el agente del Ministerio Público no intervino en esta oportunidad.

<sup>25</sup> Fol. 254, Cuaderno Principal.

<sup>26</sup> Fol. 4, Cuaderno Consejo de Estado.

<sup>27</sup> Fol. 6-28, Cuaderno Consejo de Estado.



Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

## II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

42. Esta Sala de Decisión, para desatar los argumentos del recurso de apelación presentados por la parte demandante, abordará: *i)* su competencia; *ii)* el problema jurídico; *iii)* el acto administrativo acusado; *iv)* el caso concreto; y, *v)* las conclusiones.

### II.1. La competencia

43. La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA<sup>28</sup> y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

### II.2. Problema jurídico

44. La Sala, siguiendo las prescripciones de los artículos 320<sup>29</sup> y 328<sup>30</sup> del CGP, aplicables por remisión del artículo 267 del CCA, así como el recurso de apelación presentado por la parte demandante, considera que el problema jurídico que se debe resolver en el presente asunto es determinar si el artículo 2° del Acuerdo n.° 014 de 29 de junio de 2000, expedido por el concejo municipal de Cumaral, violó las normas enunciadas en el concepto de violación y, en consecuencia, resultaría procedente la revocatoria de la sentencia de 23 de agosto de 2018 proferida por la Sala de Decisión Escritural n.° 5 del Tribunal Administrativo del Meta denegatoria de las pretensiones de la demanda, puesto que:

- i. El concejo municipal de Cumaral desbordó sus competencias al establecer, en el acuerdo cuestionado, como hecho generador del impuesto de alumbrado público, la condición de propietario o usufructuario de bienes inmuebles localizados en el perímetro urbano del municipio que contara o no con el servicio de energía eléctrica, lo cual resulta ser distinto de aquel previsto en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, así como en la Resolución n.°

<sup>28</sup> «Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión (...).»

<sup>29</sup> «ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71»

<sup>30</sup> «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia»



Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

043 de 1995 de la CREG y en las decisiones judiciales de 17 de agosto de 2006, de 10 de marzo de 2011 y de 19 de mayo de 2011 —sin identificar con número de radicación—.

- ii. El acuerdo acusado es ilegal puesto que determina como sujeto pasivo y hecho generador del tributo al contribuyente o responsable que tenga un bien inmueble localizado en el perímetro urbano del municipio de Cumaral y cuente o no con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, con lo cual se impone, en el fondo, una sobretasa al impuesto predial desbordando la autorización legislativa prevista en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 y actuando contra expresa prohibición del artículo 2° de la Ley 44 de 1990 de gravar la propiedad inmobiliaria con tributos distintos del impuesto predial.
- iii. El acuerdo enjuiciado estableció ilegalmente la base gravable del impuesto de alumbrado público porque es inadecuada y contraria a la naturaleza del tributo puesto que, de un lado, grava un contribuyente que no realiza el hecho que se expresa en la base gravable —la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público— y, del otro, pues no constituye parámetro al cual se aplique la tarifa toda vez que no es «(...) un quantum relativo a la recepción del servicio de alumbrado público, sino que contempla la totalidad del costo mensual de “reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio” (...)», lo cual trae como consecuencia que se confunda la prohibición de gravar la prestación del servicio más allá de sus costos con la base gravable del impuesto que debe expresarse en un hecho demostrador de capacidad económica de los contribuyentes.

### II.3. El acto administrativo acusado

45. El acto administrativo acusado es el Acuerdo n.º 014 de 29 de junio de 2000, en particular su artículo 2º, mediante el cual se «(...) *AUTORIZA AL EJECUTIVO MUNICIPAL PARA CONTRATAR POR EL SISTEMA DE CONCESIÓN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, SE FIJAN LOS ELEMENTOS DE LA TASA, ESTO ES, LOS SUJETOS, LA BASE GRAVABLE, EL HECHO GENERADOR, EL SISTEMA Y EL MÉTODO PARA EL CÁLCULO DE LOS COSTOS (...)*», expedido por el concejo municipal de Cumaral y cuyo contenido es el siguiente:

*(...) EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL META (...) En uso de sus facultades Constitucionales (sic) y legales y especiales, las que le confieren el numeral 1, 3 y 4 del Artículo 313 y 338 de la Constitución Nacional, Artículo 32 numeral 7 Ley 132 de 1994 y el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la Ley 142 y 143 de 1994 y la Ley 80 de 1993*

#### CONSIDERANDO:

*Que el Ministerio de Minas y energía (sic) a través de la CREG (Comisión de Regalías Energía y Gas) (sic) mediante Resolución No. 043 de Octubre 23 de 1995 (sic), asignó a los Municipios, la responsabilidad de la prestación y administración del servicio de*



Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

*alumbrado público y el de velar por la incorporación de avances tecnológicos que permitan hacer un uso más eficiente de la energía eléctrica.*

*Que el Ministerio de minas y energía (sic) a través de la INEA (Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas expidió la directiva Nacional (sic) "Plan de Reducción del Consumo de Energía Eléctrica el alumbrado Público" (sic) que fija como meta el 30 de Junio de 1998 (sic); para sustituir las bombillas de mercurio e incandescentes por luminarias de sodio, las cuales consumen menor energía eléctrica.*

*Que el Ministerio de minas y energía a través de la INEA (Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas expidió la directiva No. 2 "Guía de procedimiento para Municipalidades" que establece los Procedimientos Técnicos, Administrativos y Financieros que se deben desarrollar para la contratación por concesión de alumbrado público, ante las limitaciones financieras, técnicas y administrativas de los Municipios frente a este servicio deficitario. Igualmente establece que son contribuyentes del Servicio de alumbrado los Predios tanto rurales como urbanos ubicados dentro del Territorio del Municipio.*

*Que el Municipio no tiene capacidad para realizar los cambios que fijan las disposiciones anteriormente citadas, sin poner en dificultad el desarrollo de otros Proyectos de Inversión social, ni mucho menos, para emprender los ensanches y contrarrestar la inseguridad pública por la oscuridad reinante en nuestras calles.*

(...)

#### ACUERDA

(...)

#### ARTÍCULO SEGUNDO:

*Reglamentar la tasa del Impuesto de Alumbrado público Municipal de recuperación de los costos del servicio bajo el siguiente marco general:*

*SUJETO ACTIVO: La tasa del impuesto del servicio 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 tasa, con sujeción a la Ley y a lo aquí dispuesto.*

*SUJETO PASIVO: Son sujetos pasivos de la tasa del impuesto del servicio de alumbrado público el contribuyente o responsable. El Contribuyente es la persona natural o jurídica, pública o privada y su asimiladas respecto de quien se asimile el hecho generador, mientras que el responsables (sic) es la persona que sin tener el carácter de contribuyente responde ante el fisco municipal y debe reunir uno de los siguientes requisitos: El hecho generador es cero o carece de valor o su bien inmueble se encuentra localizado*



---

Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

*en el perímetro urbano del Municipio y cuenta o no con el servicio público domiciliario de energía eléctrica.*

*HECHOS GENERADORES: El servicio de alumbrado público prestado en toda el área de jurisdicción del Municipio de Cumaral Meta.*

*BASE GRAVABLE: Es el costo mensual de la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio.*

*TASAS: Repartición proporcionadas del costo mensual de la prestación del servicio de alumbrado público entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta sus características y condiciones socioeconómicas. La tasa deberá y se fija y solo podrá modificarse en el año hasta el valor del IPC establecido por el Banco de la República.*

**PARÁGRAFO 1**

*La Administración deberá presentar al Concejo todo el soporte estudio que le permita establecer el valor de las tasas a cobrar para el servicio de alumbrado público, aplicar los sujetos pasivos (sic)*

**PARÁGRAFO 2**

*La tasa contributiva por el servicio de alumbrado público será facturado por el agente comercializador del servicio de energía eléctrica en el Municipio, para lo cual la Administración podrá establecer los mecanismos.*

*En los términos de referencia y/o pliegos de condiciones que confeccionen para efectos de la participación de los interesados en el contrato de concesión o crédito proveedor a que se refiere el presente acuerdo deberá establecerse la obligación de proponer las respectivas tasas para el servicio de alumbrado público, discriminado las mismas (sic) en: Residenciales, Comerciales, Industriales y Oficiales, conforme a la clasificación de los usuarios según los rangos de consumo de energía en cada caso. Para tal composición de los costos que inciden en la fijación de las tasas propuestas.*

#### II.4. El caso concreto

46. Para desatar la presente controversia se debe señalar que la Carta Política, en sus artículos 287 numeral 3<sup>o</sup><sup>31</sup>, 300 numeral 4<sup>32</sup> y 313 numeral 4<sup>33</sup>, facultó a las entidades territoriales para que, entre otros asuntos, decretaran tributos y gastos locales<sup>34</sup>.

47. Ahora bien, el legislador, a través del artículo 1<sup>o</sup> de la Ley 97 de 1913<sup>35</sup>, autorizó al concejo municipal de Bogotá a crear, entre otros impuestos y contribuciones, el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, facultad que fue extendida a los demás concejos municipales, a través del artículo 1<sup>o</sup> de la Ley 84 de 1915<sup>36</sup>.

48. La Corte Constitucional, en la sentencia C-504 de 2002, decidió «(...) 1. Decláranse EXEQUIBLES los **literales d) e i) del artículo 1 de la ley 97 de 1913** por los cargos estudiados, salvo la expresión “y análogas”, que se declara INEXEQUIBLE (...)), bajo los siguientes argumentos:

*(...) Abstracción hecha de esta inconstitucionalidad, en lo que hace a la autorización para crear los tributos acusados se observa una cabal correspondencia entre el artículo 1 de la ley 97 de 1913 y los preceptos constitucionales invocados, esto es, los artículos 313-4 y 338 superiores. En efecto, tal como lo ha venido entendiendo esta Corporación, el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales. Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial 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. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos. Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompase la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio*

<sup>31</sup> «ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 2. Ejercer las competencias que les correspondan (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (...)»

<sup>32</sup> «ARTICULO 300. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales (...)»

<sup>33</sup> «ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (...)».

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 44001-23-33-000-2013-00084-01(21712). Actor: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. Demandado: MUNICIPIO DE RIOHACHA (LA GUAJIRA).

<sup>35</sup> «Artículo 1<sup>o</sup>.-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 juez fue 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 (...)».

<sup>36</sup> «Artículo 1<sup>o</sup>. Los Consejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913: (...) A) Las que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1<sup>o</sup> de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo a dichas atribuciones (...)».



**de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo.**

*Destacando en todo caso que 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, pudiendo a lo sumo 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, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo.***

*Bajo este esquema conceptual y jurídico –y deslindando la mencionada inexecutable- los literales combatidos exhiben las notas distintivas de la legalidad constitucional, toda vez que **en conexidad con el inciso que los precede, le señalan al Concejo de Bogotá un marco de acción impositiva sin hacerle concesiones a la indeterminación ni a la violación de la autonomía territorial que asiste al hoy Distrito Capital. Al respecto nótese cómo la norma establece válidamente el sujeto activo y algunos sujetos pasivos –empresas de luz eléctrica y de gas-, y los hechos gravables, dejando al resorte del Concejo de Bogotá la determinación de los demás sujetos pasivos y de las tarifas. Es decir, en armonía con los artículos 338 y 313-4 de la Constitución Política, que a las claras facultan a las asambleas y concejos para votar los tributos de su jurisdicción bajo la concurrencia del ordenamiento superior y de la ley, los segmentos acusados guardan –con la salvedad vista- la consonancia constitucional exigida a la ley en materia de tributos territoriales. Por lo demás, en gracia de discusión podría anotarse que si bien al amparo del anterior ordenamiento constitucional los literales demandados pudieron entrañar algún vicio de inconstitucionalidad, es lo cierto que en términos de la actual Constitución Política tales literales destacan por su executable, con la salvedad expresada (...) –resaltado fuera de texto–.***

49. Las citadas leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no definieron lo que debe entenderse por alumbrado público, lo cual vino a ser aclarado por el Decreto n.º 2424 de 2006, que definió tal servicio en los siguientes términos:

*(...) Artículo 2º. Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público (...)*  
*Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito (...)*

50. Asimismo, la Resolución CREG 043 de 1995, en su artículo 1º señaló lo siguiente:

*(...) Artículo 1 (...) Definiciones (...) Para efectos de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) Servicio de alumbrado público. Es el*



Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

*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. (...).*

51. Ahora bien, se debe destacar que la Sección Cuarta de esta corporación, a través de la providencia de 6 de noviembre de 2019<sup>37</sup>, emitió sentencia de unificación jurisprudencial respecto de «(...) los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 (...)».

52. La corporación, en esta sentencia de unificación, en relación con el hecho generador del tributo, luego de citar las sentencias de 3 de noviembre de 2010<sup>38</sup>, 2 de agosto de 2012<sup>39</sup>, 7 de mayo de 2014<sup>40</sup>, 30 de marzo de 2016<sup>41</sup> y 21 de febrero de 2019<sup>42</sup>, fijó como regla —regla (ii)— la consistente en que el hecho generador del impuesto de alumbrado público «(...) es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, entendido como toda persona natural o jurídica que forma parte de una colectividad, porque reside, tiene el domicilio o, al menos, un establecimiento físico en determinada jurisdicción municipal, sea en la zona urbana o rural y que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio de alumbrado público (...)».

53. Asimismo, se refirió a las fórmulas o referentes empleados por las autoridades municipales para determinar los elementos esenciales del citado impuesto, destacando, que frente a la «(...) B. La propiedad, posesión, tenencia o uso de predios (...)», que «(...) **Subregla b.** La propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador (...)», todo ello luego de citar apartes de las sentencias de 6 de

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA. Bogotá D.C., seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00826-01(23103) 2019CE-SUJ-4-009. Actor: INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P. - ISA E.S.P.

<sup>38</sup> Expediente n.º 16667.

<sup>39</sup> Expediente n.º 18562.

<sup>40</sup> Expediente n.º 19928.

<sup>41</sup> Expediente n.º 21801.

<sup>42</sup> Expediente n.º 22721.



junio de 2011<sup>43</sup>, de 2 de agosto de 2012<sup>44</sup>, de 15 de noviembre de 2012<sup>45</sup>, de 10 de abril de 2014, de 19 de febrero de 2015, de 30 de julio de 2015<sup>46</sup> y de 8 de octubre de 2015<sup>47</sup>, decisiones judiciales que con anterioridad se pronunciaron en relación con tal aspecto.

54. En este orden de ideas, no le asiste razón al apelante cuando afirma que el concejo municipal de Cumaral desbordó sus competencias al establecer, en el acuerdo cuestionado, como hecho generador del impuesto de alumbrado público, la condición de propietario o usufructuario de bienes inmuebles localizados en el perímetro urbano del municipio que contara o no con el servicio de energía eléctrica.

55. En primer lugar, puesto que, conforme a los artículos 313 numeral 4° y 338 de la Constitución Política, las asambleas y concejos están facultados para votar los tributos de su jurisdicción bajo la concurrencia del ordenamiento superior y de la ley.

56. En segundo lugar, se pone de relieve que no se transgredieron las disposiciones legales que crearon el impuesto de alumbrado público —las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915— toda vez que, de acuerdo con las decisiones judiciales de esta corporación, en particular la sentencia de unificación antes mencionada, la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, pues tiene relación ínsita con el hecho generador.

<sup>43</sup> «(...) Frente al parámetro de la propiedad de inmuebles, en sentencia de 6 de junio de 2011, exp. 17102, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, la Sala anotó lo siguiente: (...) "...dado que el servicio domiciliario de energía eléctrica está asociado de manera inescindible con el inmueble donde se presta el servicio de energía, **es razonable referir el servicio de alumbrado público a la propiedad privada**" (...).»

<sup>44</sup> «(...) En la sentencia de 2 de agosto de 2012, exp. 18562, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, la Sala sostuvo lo siguiente: (...) "La propiedad o tenencia de un bien inmueble en el área geográfica del municipio no constituye hecho generador del impuesto de alumbrado público, pues las redes físicas que proporcionan el servicio de alumbrado público no llegan a puntos terminales de las viviendas, sino directamente a las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación, que no se encuentran 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 [...] (...) Y, agregó: (...) "... porque la propiedad de bienes inmuebles escapa al objeto imponible del impuesto, máxime cuando, como hecho aislado, es elemento característico de la concentración del ingreso y, en tal condición, genera el impuesto predial, de carácter real, independientemente de las condiciones personales de los contribuyentes<sup>44</sup>. Por lo anterior, el gravamen de la propiedad por impuesto sobre el servicio de alumbrado público bien podría implicar doble tributación<sup>44</sup> (...) Frente a este criterio, el Magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas salvó su voto al considerar que "la posesión o propiedad sobre un bien inmueble es un referente pertinente y razonable que se puede tener en cuenta para tasar el impuesto de servicio de alumbrado público. Lo impertinente es que tome como base el impuesto predial" (...).» La sentencia de unificación indica que este criterio fue reiterado «(...) en sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 18141, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (...).»

<sup>45</sup> «(...) Luego, en sentencia de 15 de noviembre de 2012, exp. 18107, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se rectificó la posición jurisprudencial en relación con la posesión o propiedad de los inmuebles y se precisó que "los propietarios, poseedores o arrendatarios de bienes inmuebles en el municipio [...] representan una forma concreta de uso potencial del servicio de alumbrado público, pues, a fin de cuentas, también son usuarios potenciales de ese servicio en la medida en que se benefician de la iluminación de los predios de los que son poseedores o tenedores<sup>45</sup> (...)». La sentencia de unificación indica que este criterio fue reiterado «(...) en la sentencia de 15 de noviembre de 2012, exp. 18440, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (...).»

<sup>46</sup> «(...) Posteriormente, la Sección puntualizó que "la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios [...] son referentes idóneos para establecer la ocurrencia del hecho generador, toda vez que son hechos indicadores, precisamente, de la potencialidad que tienen de ser usuarios del servicio de alumbrado público en ese municipio<sup>46</sup> (...)». La sentencia de unificación indica que este criterio fue recogido en «(...) Sentencia de 10 de abril de 2014, exp. 20462, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de 19 de febrero de 2015, exp. 20148, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en la sentencia de 30 de julio de 2015, exp. 20418, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (...)» a las cuales se hizo referencia.

<sup>47</sup> «(...) En sentencia de 8 de octubre de 2015, exp. 21219, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, se consideró lo siguiente: (...) "Esa condición de propietarios, poseedores o tenedores no vulnera los artículos 2° de la Ley 44 de 1990, 1° de la Resolución 043 de la CREG, 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 2424 de 2003, pues no son más que indicadores de la potencialidad de ser usuario del servicio. **La propiedad de predio o predios, la posesión, uso o tenencia de los mismos** [...] en el territorio municipal **son**, en efecto, **manifestaciones del uso del servicio de alumbrado público**, lo que no riñe con la esencia y naturaleza del impuesto de alumbrado público (...).»



57. Cabe destacar, cómo se advirtió líneas atrás, que el hecho generador del impuesto es ser usuario receptor del servicio de alumbrado público, entendiendo que los propietarios, poseedores o arrendatarios de bienes inmuebles en el municipio «(...) *representan una forma concreta de uso potencial del servicio de alumbrado público, pues, a fin de cuentas, también son usuarios potenciales de ese servicio en la medida en que se benefician de la iluminación de los predios de los que son poseedores o tenedores (...)*»<sup>48</sup>.

58. De otro lado, esta corporación ya ha tenido oportunidad de analizar un cargo similar relativo a la violación de la prohibición de gravar la propiedad inmobiliaria con tributos distintos del impuesto predial previsto en el artículo 2° de la Ley 44 de 1990. Así, la corporación, en sentencia de 23 de julio de 2015, argumentó lo siguiente:

*(...) Al respecto, la Sala reitera que el objeto imponible, definido por el legislador, es la prestación del servicio de alumbrado público; además, que la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios y el desarrollo de actividades comerciales en esa jurisdicción son referentes idóneos para establecer la ocurrencia del hecho generador, toda vez que son hechos indicadores, precisamente, de la potencialidad que tienen de ser usuarios del servicio de alumbrado público en ese municipio*<sup>49</sup>.

***Si bien, al definir el hecho gravado, la autoridad territorial hace referencia a la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en esa jurisdicción, de manera alguna implica que esté imponiendo un gravamen adicional a los inmuebles o predios ubicados en ese municipio pues, como se advirtió, es solo un criterio para identificarlos como usuarios potenciales del servicio de alumbrado público, es decir, como sujetos pasivos del tributo; además, no grava el vínculo jurídico que tiene el titular del derecho con el inmueble sino a la persona como “usuario potencial” del servicio de alumbrado público (...)***<sup>50</sup> –resaltado fuera de texto–

59. Posteriormente, en sentencia de 8 de octubre de 2015, destacó:

*(...) Frente a los cargos de nulidad que tienen que ver con los artículos 2° de la Ley 44 de 1990, 1° de la Resolución 043 de la CREG, 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 2424 de 2006, la Sala advierte que no fueron analizados en la sentencia del 11 de julio de 2013, razón por lo cual procede a hacerlo.*

*El artículo 2° de la Ley 44 de 1990 establece que el impuesto predial unificado es un impuesto del orden municipal; que la administración, recaudo y control corresponde a los municipios y que estos no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta ley.*

*Conforme con lo antes expuesto, el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto.*

<sup>48</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 70001-23-31-000-2006-00890-03(18107). Actor: PROMIGAS S.A. E.S.P.

<sup>49</sup> Sentencia del 19 de febrero de 2015, Exp. 20148, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

<sup>50</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil quince (2015). Radicación número: 23001-23-31-000-2011-00553-01(21216). Actor: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP.



***A diferencia de lo anterior, en el impuesto que se analiza el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial<sup>51</sup> receptor de ese servicio.***

***Es decir, en el impuesto predial se grava la propiedad o posesión que se ostente sobre un bien inmueble, en tanto que en el impuesto de alumbrado público se grava el ser usuario del servicio de alumbrado público en el municipio, circunstancia que permite afirmar que no existe identidad entre estos dos tributos.***

(...)

*La Sala reitera que el hecho generador, en el impuesto de alumbrado público, lo constituye el ser usuario potencial del servicio. Así en el acuerdo demandado no se observa contradicción pues señala que el hecho generador del impuesto lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio y la propiedad, posesión o tenencia de predios en el área geográfica del municipio de Sahagún.*

***Esa condición de propietarios, poseedores o tenedores no vulnera los artículos 2º de la Ley 44 de 1990, 1º de la Resolución 043 de la CREG, 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 2424 de 2003, pues no son más que indicadores de la potencialidad de ser usuario del servicio. La propiedad de predio o predios, la posesión, uso o tenencia de los mismos, y el desarrollo de actividades en el territorio municipal son, en efecto, manifestaciones del uso del servicio de alumbrado público, lo que no riñe con la esencia y naturaleza del impuesto de alumbrado público (...)<sup>52</sup> –resaltado fuera de texto–***

60. De esta manera, la situación consistente en establecer como hecho generador del tributo de alumbrado público la propiedad o posesión que se ejerza sobre un inmueble no implica desconocer la prohibición contenida en el artículo 2º de la Ley 44 de 1990 ni el establecimiento de una sobretasa sobre el impuesto predial, razón por la cual no le asiste razón al apelante en este motivo de inconformidad con la sentencia de primera instancia.

61. Finalmente, y en relación con el cargo de ilegalidad de la base gravable establecida en el acuerdo acusado, se debe señalar que esta corporación, en la sentencia de unificación, mencionó, frente a tal elemento del impuesto de alumbrado público que «(...) puede ser fija o variable, ya sea que se exprese en una determinada suma de dinero, o que se comprenda entre un máximo y un mínimo ajustado a la magnitud de la base gravable<sup>53</sup> (...)».

62. Citó dicha sentencia de unificación el fallo de 3 de noviembre de 2010<sup>54</sup>, en la cual se indicó que:

---

<sup>51</sup> “DRAE. DEFINICIÓN DE POTENCIAL 4. adj. Que puede suceder o existir, en contraposición de lo que existe.”

<sup>52</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación número: 23001-23-31-000-2011-00555-01(21219). Actor: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP.

<sup>53</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2011, exp. 18141, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>54</sup> Expediente n.º 16667.



(...) “... la determinación de los costos reales del servicio y la redistribución entre los potenciales usuarios, en la práctica no es uniforme, dadas las dificultades que conlleva esa tarea por las particulares condiciones de las entidades territoriales. Por eso, mediante el Decreto 2424 de 2006, por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público, el Gobierno nacional dispuso que le corresponde a la CREG establecer una metodología para la determinación de “los costos máximos” que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público<sup>55</sup>.

De ahí que la CREG, en reiterada doctrina<sup>56</sup>, recuerde que “los municipios no pueden recuperar más de los usuarios que lo que paga por el servicio, incluida la expansión y el mantenimiento”, límite que fijó el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CREG 043 de 1995 (...)

63. El Decreto n.º 2424 de 2006, en el artículo 9 parágrafo 2º, al referirse al mecanismo de recaudo del impuesto de alumbrado público, indicó que «(...) El municipio no podría recuperar más de los usuarios que lo que paga por el servicio incluyendo expansión y mantenimiento (...)», norma de la cual es posible colegir, en el presente asunto, que el acuerdo acusado, tal y como lo indicó la sentencia de primera instancia, no definió la base gravable puesto que su artículo 2º, al referirse a dicho elemento, mencionó que correspondía al «(...) costo mensual de la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del Municipio. (...)», esto es, el valor máximo que puede recuperar el municipio de los usuarios del servicio, lo que hacía necesaria la expedición de otro acto administrativo que determine el mecanismo de cuantificación de dicho elemento del tributo.

64. Cabe advertir que el mismo acuerdo acusado, en el parágrafo 1 del artículo 2, indicó que «(...) La Administración deberá presentar al Concejo todo el soporte estudio que le permita establecer el valor de las tasas a cobrar para el servicio de alumbrado público, aplicar los sujetos pasivos (sic (...))», lo cual es muestra, se insiste, de la necesaria expedición de otro acto administrativo por parte del concejo municipal para precisar elementos del impuesto de alumbrado público, por lo que no le asiste razón al actor en su acusación.

## II.5. La conclusión

65. La Sala, acorde con los razonamientos expuestos anteriormente, considera acertados los planteamientos expuestos por la primera instancia y por los cuales decidió negar las pretensiones de la demanda, resultando procedente, entonces, la confirmación de la sentencia de 23 de agosto de 2018, proferida por la Sala de Decisión Escritural n.º 5 del Tribunal Administrativo del Meta.

<sup>55</sup> D. 2424 de 2006, art. 10. Metodología para la determinación de Costos Máximos. [...].

<sup>56</sup> Entre otros, los conceptos MMECREG-0650 del 21 de febrero de 2001 y MMECREG-065 del 16 de enero de 1997.



---

Radicación: 50001 23 31 000 2012 00021 01  
Demandante: COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.  
Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 23 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural n.º 5, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VÁLDES**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. [P4-23]