



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil quince (2015)

**Radicación:** 11001032700020120002900 [19451]

**Actor:** ALFONSO FIGUEREDO CAÑAS

**Demandado:** COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS - CREG

Acción de nulidad

**FALLO**

La Sala decide la acción de nulidad instaurada por ALFONSO FIGUEREDO CAÑAS contra los artículos 3 y 7 de la Resolución 122 del 8 de septiembre de 2011, proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

**ACTO DEMANDADO**

El texto de la resolución demandada es el siguiente:

**“RESOLUCIÓN 122 DE 2011**

*(Septiembre 8)*

*Diario Oficial No. 48.191 de 13 de septiembre de 2011*

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS**

*Por la cual se regula el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía del impuesto creado por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación del servicio de alumbrado público.*

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS,**

*en ejercicio de las atribuciones legales, en especial las conferidas por las Leyes 142 y 143 de 1994, y los Decretos 1524 y 2253 de 1994 y el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, y*

**CONSIDERANDO:**

*El artículo 11 de la Ley 143 de 1994 define comercialización como la actividad consistente en la compra de energía eléctrica y su venta a los usuarios finales, regulados o no regulados que se sujetará a las disposiciones previstas en dicha ley y en la de servicios públicos domiciliarios en lo pertinente.*

*La Ley 1150 de 2007 introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia sobre la contratación con Recursos Públicos.*

*El artículo 29 Ley 1150 de 2007 define elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público y establece que la Comisión de Regulación de Energía y Gas regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía del impuesto creado por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía.*

*La CREG considera que la facturación y recaudo conjunto a que hace referencia el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 debe desarrollarse en el marco de la actividad de comercialización del servicio público domiciliario de energía eléctrica.*

*[...]*

*La Comisión de Regulación de Energía y Gas, en su Sesión No. 498 del día 8 de septiembre de 2011, aprobó la Resolución por la cual regula el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto*

*con el servicio de energía del impuesto creado por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación del servicio de alumbrado público.*

## **RESUELVE:**

[...]

*ARTÍCULO 3. Contrato de facturación y recaudo conjunto. El contrato de facturación y recaudo tiene como objeto determinar las condiciones con las cuales una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, facturará en desprendible separable, distribuirá los desprendibles y recaudará el impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica.*

*Este contrato es celebrado por una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica y el municipio o distrito, responsable de la prestación del servicio de alumbrado público.*

[...]

*ARTÍCULO 7. Contenido mínimo del desprendible de recaudo del impuesto de alumbrado público. El desprendible de recaudo deberá contener como mínimo lo siguiente:*

1. *Nombre del sujeto activo (municipio o distrito)*
2. *Nombre del sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.*
3. *Referencia de pago.*
4. *No. de factura de servicios.*
5. *Valor total a pagar por concepto del impuesto de alumbrado público.*
6. *Plazo para el pago.*
7. *Norma que aprueba el impuesto del servicio de alumbrado público en el correspondiente municipio o distrito.*
8. *Número de contacto, dirección o correo electrónico de la oficina de atención al ciudadano del municipio o distrito.*

[...]"

## **DEMANDA**

ALFONSO FIGUEREDO CAÑAS, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de la Resolución 122 del 8 de septiembre de 2011, proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

Invocó como violado el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006, por las siguientes razones:

El artículo 3º de la Resolución 122 de 2011 determinó que el cobro del servicio de alumbrado público se hará en forma “conjunta” con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, pero mediante desprendible separable de la factura de servicios públicos. Y el artículo 7 ib, definió los requisitos del desprendible de pago de alumbrado público.

No obstante, el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006 señala que “ *Los municipios o distritos que hayan establecido el impuesto de alumbrado público podrán cobrarlo en las facturas de los servicios públicos*”.

La anterior norma faculta a los entes territoriales para que efectúen el cobro del impuesto de alumbrado público dentro de la factura de servicios públicos, lo que significa que dicho cobro debe hacerse en la misma factura, pues esta constituye un solo acto jurídico creador de derechos y obligaciones, y no en dos actos separados en un solo documento.

Las normas demandadas generan, además, gastos injustificados a la Administración debido a que la obligan a expedir dos actos administrativos separados: uno para el cobro del servicio público domiciliario de energía eléctrica y otro para el cobro del impuesto de alumbrado.

Asimismo, el cobro del impuesto de alumbrado público en acto administrativo separado de la factura de los servicios públicos domiciliarios causa

detrimento patrimonial a los entes territoriales y a los concesionarios. Ello, porque si el sujeto pasivo opta por no pagar el desprendible de alumbrado público, no tiene consecuencias inmediatas, como la suspensión del servicio público domiciliario de energía y hace incurrir a los municipios en gastos para el cobro coactivo del impuesto.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La demandada solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

El acto administrativo cuya nulidad se reclama fue modificado por la Resolución CREG 5 del 26 de enero de 2012, que eliminó el cobro de alumbrado público en desprendible separable de la factura del servicio público de energía.

La única disposición que invoca el actor como violada es el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006. Aunque esta norma autoriza a los municipios y/o distritos a cobrar el impuesto de alumbrado público en las facturas de servicios públicos, no fue el fundamento del acto demandado.

En efecto, la Resolución CREG 122 de 2011 se expidió con base en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, que precisa que *“La CREG regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto”*.

En consecuencia, la Resolución CREG 122 de 2011 no se opone al artículo 9 del Decreto 2424 de 2006.

En cuanto al alegado detrimento patrimonial derivado de la facturación separada, se observa que la Resolución CREG 5 de 2012 modificó la Resolución CREG 122 de 2011, de tal forma que la facturación del impuesto al alumbrado público pueda hacerse en el mismo cuerpo de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica y excepcionalmente puede realizarse de manera separada, si el usuario así lo solicita, en ejercicio de sus derechos como consumidor y contribuyente.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **actora** no presentó alegatos de conclusión.

La **demandada** reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala decide sobre la legalidad de los artículos 3 y 7 de la Resolución 122 de 2011, proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, en cuanto permiten el cobro del impuesto de alumbrado público en desprendible separable de la factura del servicio público domiciliario de energía.

Según el demandante, las normas demandadas desconocen el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006. Lo anterior, porque faculta a los entes territoriales para cobrar el impuesto de alumbrado público dentro de la factura de servicios públicos, lo que significa que dicho cobro debe hacerse en la misma factura y no en acto separado de esta.

Además, en su criterio, la expedición de un acto administrativo adicional para el cobro del impuesto genera gastos injustificados a la Administración y un detrimento patrimonial en la medida en que hace incurrir a los municipios en mayores gastos para el cobro coactivo del impuesto de alumbrado público, si

el contribuyente decide no pagarlo porque está en desprendible separado de la factura.

Sea lo primero precisar que el artículo 3 de la Resolución CREG 122 de 2011 fue modificado por el artículo 2 de la Resolución CREG 5 de 2012<sup>1</sup>. Asimismo, el artículo 7 de la Resolución CREG 122 de 2011 fue modificado por el artículo 4 de la Resolución CREG 5 de 2012<sup>2</sup>. En consecuencia, a

---

<sup>1</sup> **Artículo 2°.** Modificar el artículo 3° de la Resolución CREG 122 de 2011 el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 3°. Contrato y/o convenio de facturación y recaudo conjunto.** El contrato y/o convenio de facturación y recaudo tiene como objeto determinar las condiciones en las cuales una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, totaliza en el cuerpo de la respectiva factura el valor correspondiente al impuesto al alumbrado público, recauda el impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica y/o factura de manera separada dicho impuesto si así lo solicita el usuario.[...] (Subraya la Sala)

<sup>2</sup> **Artículo 4°.** Modificar el artículo 7° de la Resolución CREG 122 de 2011 el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 7°. Información mínima para totalizar y/o facturar el impuesto de alumbrado público.** Cuando se decida hacer el recaudo del impuesto al alumbrado público a través del cobro de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica, se totalizará de manera separada el valor correspondiente a dicho impuesto y se incluirá de manera clara y visible la siguiente información:

1. Nombre del sujeto activo (municipio o distrito).
2. Nombre del sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.
3. Referencia de pago.
4. Número de factura del impuesto, si hay lugar a ello.
5. Valor total a pagar por concepto del impuesto de alumbrado público.
6. Plazo para el pago.
7. Norma que aprueba el impuesto del servicio de alumbrado público en el correspondiente municipio o distrito.
8. Cláusula del respectivo contrato de condiciones uniformes en la cual se acordó el recaudo del impuesto de alumbrado público en la respectiva factura del servicio domiciliario de energía eléctrica.
9. Número de contacto, dirección o correo electrónico de la oficina de atención al ciudadano del municipio o distrito.

**Parágrafo 1°.** En el caso en que el impuesto de alumbrado público, se facture de manera separada del servicio público domiciliario de energía eléctrica, dicha factura deberá contener la información mínima establecida en el presente artículo.

**Parágrafo 2°.** Para realizar el diseño y la implementación en las correspondientes facturas de lo dispuesto en el presente artículo, las empresas prestadoras del servicio público

partir de la entrada en vigencia de la Resolución CREG 5 de 2012<sup>3</sup>, el cobro del impuesto de alumbrado público puede hacerse en el mismo cuerpo de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica, a menos que el usuario solicite la expedición de facturas separadas.

En consecuencia, los artículos 3 y 7 de la Resolución CREG 122 de 2011 estuvieron vigentes entre el 13 de septiembre de 2011<sup>4</sup> y el 23 de marzo de 2012, lapso durante el cual produjo efectos, motivo por el cual debe la Sala pronunciarse sobre su legalidad.

Al respecto, la Sala reitera que la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe pronunciarse sobre las demandas de nulidad que se instauren contra actos administrativos generales que en algún momento estuvieron vigentes, por los efectos que pudieron causar en situaciones jurídicas particulares. Además, por la derogatoria, los actos administrativos solo pierden vigencia y para que se restablezca el orden jurídico vulnerado es necesario que sean anulados, ya que mientras no se anulen, se presumen legales<sup>5</sup>.

Precisado lo anterior, procede la Sala al estudio de los cargos propuestos por el demandante.

---

domiciliario de energía eléctrica, tendrán un plazo de diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución.”

<sup>3</sup> Esta resolución se publicó en el Diario Oficial el 23 de marzo de 2012

<sup>4</sup> Fecha de la publicación del acto en el Diario Oficial

<sup>5</sup> Entre otras, ver sentencias del 16 de septiembre de 2010, exp. 17499, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 23 de agosto de 2007, exp. 15210, C.P. María Inés Ortiz Barbosa y, de 10 de mayo de 2007, exp. 14385, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

Para mayor ilustración se transcriben de nuevo los artículos 3 y 7 la Resolución CREG 122 de 2011 y la norma que el actor invocó como violada, esto es, el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006:

Resolución CREG 122 del 8 de septiembre de 2011	Decreto 2424 de 2006
<p><i>ARTÍCULO 3. Contrato de facturación y recaudo conjunto. El contrato de facturación y recaudo tiene como objeto determinar las condiciones con las cuales una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, <u>facturará en desprendible separable</u>, distribuirá los desprendibles y recaudará el impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica.</i></p> <p><i>Este contrato es celebrado por una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica y el municipio o distrito, responsable de la prestación del servicio de alumbrado público.</i></p>	<p><i>Artículo 9°. Cobro del costo del servicio. Los municipios o distritos que hayan establecido el impuesto de alumbrado público <u>podrán cobrarlo en las facturas de los servicios públicos</u>, únicamente cuanto este equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo. La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos.</i></p>

<p><i>ARTÍCULO 7. Contenido mínimo del desprendible de recaudo del impuesto de alumbrado público. <u>El desprendible de recaudo deberá contener como mínimo lo siguiente:</u></i></p> <ol style="list-style-type: none"><li><i>1. Nombre del sujeto activo (municipio o distrito)</i></li><li><i>2. Nombre del sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.</i></li><li><i>3. Referencia de pago.</i></li><li><i>4. No. de factura de servicios.</i></li> <li><i>5. Valor total a pagar por concepto del impuesto de alumbrado público.</i></li><li><i>6. Plazo para el pago.</i></li><li><i>7. Norma que aprueba el impuesto del servicio de alumbrado público en el correspondiente municipio o distrito.</i></li><li><i>8. Número de contacto, dirección o correo electrónico de la oficina de atención al ciudadano del municipio o distrito.</i></li></ol>	

El artículo 3 de la Resolución CREG 122 de 2011 permite a los municipios y distritos recaudar conjuntamente el impuesto de alumbrado público y valor

por la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica para lo cual el impuesto debe cobrarse en desprendible separable de la factura del servicio público de energía, **desprendible que, aunque separable, hace parte de la factura** y debe contener los requisitos del artículo 7 de la citada resolución, entre otros, **el número de la factura correspondiente** y el valor a pagar por concepto del impuesto.

Por su parte, el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006<sup>6</sup>, faculta a los municipios para cobrar el impuesto de alumbrado público en las facturas de servicios públicos, siempre y cuando el impuesto equivalga al costo por la prestación del servicio. La condición que se menciona no es objeto de cuestionamiento por el actor, por lo que la Sala nada dice sobre el particular.

La facultad que tienen los municipios y distritos de cobrar el impuesto de alumbrado público en las facturas de servicios públicos domiciliarios, esto es, no solo en la factura del servicio público domiciliario de energía, no impide que el impuesto se facture en desprendible separable. En efecto, la norma simplemente autoriza el cobro del impuesto en la factura de cualesquiera de los servicios públicos, sin especificar cómo debe expedirse dicha factura ni prever si dicho documento puede tener desprendibles separables o no.

Lo anterior significa que las normas demandadas no violan el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006. Por el contrario, esta disposición sencillamente autoriza a los municipios y distritos a cobrar el impuesto de alumbrado

---

<sup>6</sup> Que reglamenta las Leyes 142 y 143 de 1994 y que se aplica al servicio de alumbrado público y a las actividades que realicen los prestadores de este servicio, según el artículo 1 del Decreto.

público en las facturas de servicios públicos, como es el de energía, para lo cual, se insiste, es indiferente si tales facturas tienen desprendibles separables o no.

Por lo demás, como se advierte en el acto acusado y lo señaló la demandada, la Resolución CREG 122 de 2011 fue expedida con fundamento en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007<sup>7</sup>, conforme con el cual “La CREG regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto”. Sin embargo, respecto de la vulneración de dicha norma nada dijo el actor, por lo que ningún análisis procede respecto de esta.

De otra parte, según el actor, las normas demandadas generan gastos injustificados a la Administración, debido a que la obligan a expedir dos actos administrativos separados: uno para el cobro del servicio público domiciliario de energía eléctrica y otro para el cobro del impuesto de alumbrado.

Asimismo, en su criterio, el cobro del impuesto de alumbrado público en acto administrativo separado de la factura de los servicios públicos domiciliarios causa detrimento patrimonial a los entes territoriales y a los concesionarios. Ello, porque si el sujeto pasivo opta por no pagar el desprendible de

---

<sup>7</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”

alumbrado público, no tiene consecuencias inmediatas, como la suspensión del servicio público domiciliario de energía y hace incurrir a los municipios en gastos para el cobro coactivo del impuesto.

Para el efecto, anexa cuadros en los que, con base en la Resolución CREG 7 de 1999, que es diferente al acto demandado, se detallan los costos del servicio de facturación de energía eléctrica en diversos municipios del país (anexo 2)<sup>8</sup> y la facturación y recaudo del tributo de alumbrado público en el municipio de Quibdó para los años 2009 a 2011(anexo 4)<sup>9</sup>.

Sobre el particular, observa la Sala que los argumentos expuestos no son demostrativos del alegado detrimento patrimonial. En efecto, tales cuadros se basan en normas distintas a la demandada y además no acreditan que el costo de las facturas sea asumido por los municipios o por los concesionarios, por lo que mal puede alegarse dicho detrimento.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el actor invocó como violado solamente el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006, norma que autoriza a los municipios y distritos a cobrar el impuesto de alumbrado público en las facturas de los servicios públicos domiciliarios. No obstante, dicha disposición no prevé en qué términos se realizan los contratos para la

---

<sup>8</sup> Folio 20

<sup>9</sup> Folio 19

facturación del impuesto de manera conjunta con el cobro del servicio público, razón por la cual no puede predicarse su violación por este aspecto.

Cabe anotar que la regulación de los términos de la facturación conjunta y recaudo del impuesto de alumbrado público y el servicio público domiciliario de energía eléctrica corresponde exclusivamente a la CREG, por mandato del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, norma que no se invocó como violada en este proceso.

Por último, la afirmación de que el cobro del impuesto por desprendible separado de la factura genera gastos adicionales por razón del proceso de cobro coactivo, nada tiene que ver con las normas demandadas ni con la disposición superior que se invoca como vulnerada. En efecto, el proceso administrativo de cobro tiene una regulación propia, prevista en el Estatuto Tributario, aplicable a los municipios y distritos por remisión expresa del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, y en el cual es indiferente si el título ejecutivo consta en desprendible separable o no.

Las razones anteriores son suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

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

**F A L L A**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Se deja constancia de que esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
BÁRCENAS**

**HUGO**

**FERNANDO**

**BASTIDAS**

**Presidente**



**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

