



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

**Consejera ponente (E): STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación:** 70001 23 31 000 2008 00157 01  
**No. Interno:** 21685  
**Asunto:** Acción de nulidad  
**Demandante:** Clara María González Zabala  
**Demandado:** Municipio de Caimito - Sucre

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 24 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que negó la pretensión de nulidad de los artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 183 del Acuerdo No. 004 de 2004, proferido por el Concejo Municipal de Caimito, Sucre.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad, Clara María González Zabala propuso ante el Tribunal Administrativo de Sucre la siguiente pretensión:

*“Son nulos los artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 183 del Acuerdo No. 004 de 2004 ‘Estatuto de Rentas de Caimito’ expedido por el Concejo Municipal de Caimito”.*

**1.1.1. Acto administrativo demandado.**

Las normas demandadas son del siguiente tenor<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Texto tomado de la copia aportada por el Presidente del Concejo Municipal de Caimito. Folios 77 a 80.



*“EL CONCEJO MUNICIPAL DE CAIMITO, En uso de las facultades que le confieren los artículos 287, 313, 338 de la Constitución Política, el Acuerdo 17 de la Ley 30 de 1986 y el artículo 327 de la Ley 136 de 1994*

## **ACUERDA**

(...)

### **CAPÍTULO XIX**

#### **CONTRIBUCIÓN PARA ALUMBRADO PÚBLICO BASE LEGAL LEY 97 DE 1913 Y LEY 84 DE 1915**

**ARTÍCULO 174: DEFINICIÓN. TASA DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** *La tasa del impuesto de alumbrado público es un tributo que es cobrado con destilación (sic) a la recuperación de los costos, gastos e inversiones que demanda el mismo por la prestación del servicio del alumbrado público en vías públicas, parques públicos y demás espacios de libre circulación, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales, también se incluirán el suministro de energía eléctrica, la operación, la administración, el mantenimiento, la modernización y la expansión del servicio. El servicio de alumbrado público se presta a la colectividad con el fin de iluminar las vías públicas, parque y demás espacios de libre circulación, que no se encuentran a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada a conductores, peatones y residentes. El cobro que se les hace a los habitantes del municipio por concepto de alumbrado público obedece al recaudo de un tributo.*

**ARTÍCULO 175: SUJETO PASIVO.** *Son sujetos pasivos de la tasa del impuesto por concepto de alumbrado público el contribuyente o responsable. El contribuyente o responsable del impuesto es la persona natural, jurídica o sociedad de hecho, pública o privada, y sus asimiladas como los patrimonios autónomos, beneficiados directa o indirectamente con el servicio de alumbrado público prestado en la jurisdicción del municipio de Caimito, denominado 'hecho generador', así mismo el propietario y/o poseedor y/o arrendatario y/o ocupante y/o usufructuario y/o usuario del bien inmueble que reciba el beneficio directo o indirecto del servicio de alumbrado público o de energía eléctrica prestado en todo el área de jurisdicción del municipio.*

**ARTÍCULO 176: SUJETO ACTIVO.** *La tasa del impuesto por concepto de alumbrado público que se cause en su jurisdicción es de carácter municipal. Por lo tanto, el municipio es el sujeto activo, en él radican las potestades tributarias de administración, es el titular de los derechos de administración, control, fiscalización, recaudo, cobro y disposición de los recursos correspondientes y en consecuencia, podrá celebrar contratos o convenios que garanticen su eficaz y eficiente recaudo, con sujeción a la Constitución, la ley y a lo regulado en este acuerdo.*

*PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia  
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co*



**ARTÍCULO 177: HECHO GENERADOR.** La obligación de cancelar la tasa del impuesto de alumbrado público que se origina del beneficio directo o indirecto del servicio de alumbrado público pasado (sic) en toda el área de jurisdicción del municipio.

**ARTÍCULO 178: BASE GRAVABLE.** Se denomina alternativamente una tarifa mínima y un porcentaje sobre el consumo mensual de energía eléctrica para los sectores residenciales, comerciales, industriales, oficiales, de servicios, para líneas de transmisión y subtransmisión de energía, muelles portuarios, establecimientos bancarios, entidades de créditos y corporaciones para el cual se establecerá un valor fijo dependiendo del nivel de tensión, para las subestaciones de energía eléctrica de acuerdo a la capacidad instalada, para empresas de gas se establecerá una cuota fija mensual, para empresas de telefonía fijas o móvil se gravará una cuota fija mensual. Exploración o explotación de minas o sus derivados se gravará con una cuota fija mensual, para empresas de telefonías fijas o móvil se gravará una cuota fija mensual. Empresas con muelles turísticos o portuarios, entidades bancarias similares con una cuota fija mensual. Estos recursos serán destinados para cubrir el monto total de los costos, gastos e inversión mensuales que requiera el suministro, instalación, reposición, mantenimiento, expansión y administración de la infraestructura de alumbrado público. La tributación de dichos costos, gastos e inversiones se hará de forma mensual entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta sus características, condiciones y estratos socioeconómicos.

**ARTÍCULO 179: ESQUEMA TARIFARIO DEL IMPUESTO.** El impuesto de alumbrado público se cobra mensualmente para todos los sectores y estratos teniendo en cuenta los siguientes esquemas tarifarios:

- **SECTOR RESIDENCIAL:** 10% sobre el consumo de energía.

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE a partir del 1 de enero de 2002, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- **SECTOR COMERCIAL**

Valor a cobrar en \$ por/mes (tarifa mínima)	% sobre valor del consumo / mes
\$10.000	12%

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE a partir del 1 de enero de 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- **SECTOR INDUSTRIAL Y HOTELERO**

Valor a cobrar en \$ por/mes (tarifa mínima)	% sobre valor del consumo / mes
--	---------------------------------

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia  
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



\$25.000	15%
----------	-----

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE a partir del 1 de enero de 2004, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- SECTOR OFICIAL**

Valor a cobrar en \$ por/mes (tarifa mínima)	% sobre valor del consumo / mes
\$25.000	11%

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE a partir del 1 de enero de 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- SECTOR RURAL**

Valor a cobrar en \$ por/mes (tarifa mínima)	% sobre valor del consumo / mes
\$3.000	7%

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE a partir del 1 de enero de 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- SUBESTACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICAS:** La transformación de la energía eléctrica en el municipio pagará el impuesto de alumbrado público de acuerdo a su capacidad instalada, así:

Capacidad instalada en MVA (Megavoltios Amperios)	Valor a cobrar en \$ por mes
1 MVA – 10 MVA	\$8.000.000
10.1 MVA – 20 MVA	\$10.000.000
20.1 MVA en adelante	\$15.000.000

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE del 1 de enero de 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- LÍNEAS DE TRANSMISIÓN Y SUBTRANSMISIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA:** empresas oficiales o privadas que operen o sean propietarias de las líneas de transmisión y subtransmisión que estén situadas en la jurisdicción del municipio, están obligadas al pago del impuesto de alumbrado público según el siguiente esquema:



<b>Líneas de transmisión y subtransmisión energía eléctrica</b>	<b>Valor a cobrar en \$ por / mes</b>
<i>Sistema A 110 KV (Kilovatios)</i>	<i>\$10'000.000</i>
<i>Sistema A 220 KV (Kilovatios)</i>	<i>\$12'000.000</i>
<i>Sistema A 500 KV (Kilovatios)</i>	<i>\$15'000.000</i>

**PARÁGRAFO 1:** El valor de la tasa mínima antes indicado se reajustará de acuerdo al índice de precios del consumidor I.P.C. certificado por el DANE del 1 de enero de 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

- **EMPRESAS DE GAS NATURAL DE ALTA PRESIÓN O BAJA:** empresas cuyo sistema de transporte y/o distribución de gas natural de alta o baja presión que esté situada en la jurisdicción del municipio están obligadas al pago del impuesto de alumbrado público con una tarifa única mensual de \$3'000.000.

**PARÁGRAFO:** Los valores que se establezcan se reajustarán de acuerdo al índice de precio al consumidor I.P.C. Certificado por el DANE a partir del año 2003.

- **EMPRESA DE TELEFONÍA FIJA O CELULAR:** Empresas que prestan el servicio de telefonía fija o celular que tengan antenas en el municipio de Caimito, están obligados al pago del impuesto de alumbrado público con una tarifa única mensual de \$3'000.000.
- **ENTIDADES BANCARIAS, CREDITICIAS, CORPORACIONES O SIMILARES:** Entidades bancarias, crediticias, corporaciones que prestan el servicio bancario en el municipio de Caimito, están obligadas al pago del impuesto de alumbrado público con una tarifa única mensual de \$2'000.000.
- **MUELLES TURÍSTICOS O PORTUARIOS:** Empresas o personas que tengan muelles turísticos o portuarios en el municipio de Caimito, están obligadas al pago del impuesto de alumbrado público con una tarifa única mensual de \$6'000.000.

**PARÁGRAFO 1:** Reajustarán los valores antes indicados de acuerdo al índice de precios al consumidor I.P.C. Certificado por el DANE a partir del año 2003, y así sucesivamente cada 1 de enero.

**ARTÍCULO 180: INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO.** En caso de incumplimiento en el pago de la tasa del impuesto de alumbrado público por parte de los contribuyentes, se impondrá una sanción moratoria equivalente a la tasa vigente para el impuesto a la renta y complementarios certificado por la DIAN. Para el efecto se considera que un contribuyente se encuentra en mora cuando no ha cancelado el tributo dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del término para el pago oportuno, caso en el cual se realiza el respectivo proceso de cobro coactivo.



**ARTÍCULO 181: GRANDES CONSUMIDORES.** *Los grandes consumidores de energía eléctrica, que no compren a la misma empresa comercializadora con la que el municipio suscriba el convenio de facturación y recaudo del impuesto, están obligadas a rendir informes al municipio, con el fin de que les facture el impuesto a que se refiere este acuerdo.*

**ARTÍCULO 182: DESTINACIÓN DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** *El recaudo del impuesto de alumbrado público se destinará a financiar los rubros de suministro de energía, administración, operación y mantenimiento, repotenciación, impuestos a cargo del servicio, contingencias y a financiar los esquemas contractuales a través de los cuales se llega a prestar el servicio.*

**ARTÍCULO 183: PRESTACIÓN DEL SERVICIO.** *El sostenimiento, la operación, la administración, la modernización y la expansión del servicio de alumbrado público, podrá contratarse con el sector público o privado, dando aplicación en lo estipulado en la ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias.  
(...)”*

#### **1.1.2. Normas violadas.**

La demandante invocó como normas violadas los artículos 1, 13, 313, 333 y 338 de la Constitución Política.

#### **1.1.3. Concepto de la violación**

La demandante sustentó el concepto de la violación en cinco cargos que explicó de la siguiente manera:

- a. El literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 y el artículo 1 de la Ley 84 de 1915 son inaplicables por no cumplir las exigencias consagradas en los artículos 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, y en consecuencia los artículos 174 a 183 del Acuerdo 004 de 2004 de Caimito están viciados de nulidad.**

La demandante sostuvo que las normas demandadas fueron expedidas con fundamento en lo dispuesto en la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915. Que la Ley 97 de 1913, en el literal d) del artículo 1, autorizó al Concejo Municipal de Bogotá a crear el impuesto al servicio de alumbrado público y que el literal a) del artículo 1 de la Ley 84 de 1915 extendió dicho tributo a los demás municipios.

Que no obstante, el literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 no señala el hecho generador del impuesto de alumbrado público, no indica los sujetos pasivos ni establece pauta o lineamiento que permita determinarlos.

Adujo que en el ordenamiento jurídico no existe ninguna ley que permita a los concejos municipales establecer el impuesto de alumbrado público y que, ante la ausencia de dicha normativa, ninguna corporación pública de elección popular puede desarrollar el impuesto precitado, so pena de vulnerar



los artículos 1 y 313 superiores. Que, además, el Concejo Municipal de Caimito vulneró los principios generales de legalidad y de equidad, al ejercitar una facultad tributaria sin sujeción a la ley.

Dijo que el Consejo de Estado, en la sentencia del 10 de junio de 2004<sup>2</sup>, consideró que ante la inexistencia de una norma superior que determine los lineamientos de la obligación tributaria, los entes territoriales no pueden regular los tributos.

Que, por lo anterior, como el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, aplicable a los concejos municipales por mandato del literal a) de la Ley 84 de 1915, no establece los elementos estructurales del impuesto de alumbrado público, el Concejo Municipal de Caimito desbordó la competencia que le fue atribuida en materia impositiva.

Adujo que el Consejo de Estado, en la sentencia del 22 de febrero de 2002<sup>3</sup>, habló de las normas tributarias y el efecto de creación directa de los tributos por los entes territoriales, y sostuvo que la reserva de la ley no excluye la posibilidad de fijar pautas o parámetros de los elementos estructurales de los tributos, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.

Insistió en que es contraria a las exigencias constitucionales la reglamentación carente de toda base legal, como también la simple habilitación a la Administración, por una norma de rango legal vacía de todo contenido y material propio, para la creación de impuestos.

Que el mismo Consejo de Estado, en la sentencia del 17 de julio de 2008<sup>4</sup>, dijo que el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 es inaplicable, por falta de certeza tributaria, criterio reiterado en la sentencia del 4 de septiembre de 2008<sup>5</sup>.

- b. El parágrafo 178 del Acuerdo 004 de 2004 viola el artículo 338 de la Constitución Política al establecer como bases gravables las siguientes: las subestaciones de energía eléctrica; líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica; las empresas de gas natural de alta o baja presión; las empresas de telefonía fija o celular; entidades bancarias, crediticias, corporaciones o similares, la explotación de minas o sus derivados, y los muelles turísticos o portuarios.**

La demandante afirmó que la inclusión que realiza el artículo 178 del Acuerdo 004 de 2004 de las subestaciones de energía eléctrica; de las líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica; de las empresas de gas natural de alta o baja presión; de las empresas de telefonía fija o celular; de las

---

<sup>2</sup> Expediente No. 13840, M.P. Ligia López Díaz.

<sup>3</sup> Expediente No. 12591, M.P. Ligia López Díaz.

<sup>4</sup> Expediente No. 16170, M.P. Ligia López Díaz.

<sup>5</sup> Expediente No. 16850, M.P. Ligia López Díaz.



entidades bancarias, crediticias, corporaciones o similares, de la explotación de minas o sus derivados, de los muelles turísticos o portuarios como bases gravables es inconstitucional e ilegal.

Que de la simple lectura del artículo 178 *ibídem*, se advierte que se indicó como base gravable el desarrollo de una actividad económica, lo que constituye la violación del artículo 338 de la C.P., por no establecer uno de los elementos esenciales del impuesto.

Dijo que el Consejo de Estado, en la sentencia del 14 de julio de 2000<sup>6</sup>, reiteró la diferencia entre base gravable y hecho generador y advirtió la necesidad de establecer dichos elementos en la norma que crea o autoriza los tributos.

Adujo que en el artículo 178 del acuerdo 004 de 2004 no se dimensionaron ni se cuantificaron los hechos gravados para todas las actividades económicas, y, por lo tanto, es imposible calcular el impuesto de manera jurídica y técnica. Que el acuerdo pretendió de manera ilegal y arbitraria fijar el impuesto sin determinar la base gravable, omisión que da lugar a la prosperidad de la nulidad deprecada. Citó las sentencias del 20 de septiembre de 2007<sup>7</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, y del 11 de septiembre de 2006<sup>8</sup>, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, para sustentar su dicho.

**c. Los artículos 174 a 183 del Acuerdo 004 de 2004 violan el artículo 1 de la Constitución Política.**

La demandante dijo que el estado unitario genera autonomía fiscal derivada de los entes territoriales, la que tiene como límite el principio de legalidad del tributo, legalidad que busca la certeza y la generalidad para los entes territoriales, de manera tal que no se generen multiplicidad de tributos con un mismo nombre y con estructuras diferentes, que conllevan a la desigualdad, a la inequidad y a la falta de neutralidad en la tributación.

Que con fundamento en una norma legal inaplicable, los municipios de Pueblo Nuevo, San Marcos, Calima –El Darién, Dagua, La Cumbre, Distracción, Curumaní, Puerto López, Restrepo, Cumaral, El Guamo, Chimichagua, Puerto Libertador, San Carlos, Quibdó, Girardot, Anapoima, Urumita, La Apartada, El Copey, entre otros, han regulado de manera diversa y disímil el impuesto de alumbrado público.

Adujo que si bien nuestro ordenamiento jurídico contiene normas que atribuyen cierta autonomía fiscal a las entidades territoriales, el Congreso de la República ostenta la facultad de creación del tributo, y, a partir de esa creación es que se permite a las asambleas y a los concejos ejercer el poder de imposición.

---

<sup>6</sup> Expediente No. 9822, M.P. Germán Ayala Mantilla.

<sup>7</sup> M.P. Luis Eduardo Mesa Nieves.

<sup>8</sup> Expediente No. 15344, M.P. Ligia López Díaz.



**d. Los artículos 178 y 179 del Acuerdo No. 004 de 2004 violan el derecho fundamental a la igualdad, al gravar unas determinadas actividades económicas, y exonerar del impuesto de alumbrado público actividades semejantes, generando una desigualdad en la carga tributaria.**

La demandante advirtió que los artículos 178 y 179 del Acuerdo No. 004 de 2004 violan el derecho a la igualdad, al excluir del impuesto de alumbrado público a sujetos pasivos que desarrollan actividades similares, sin fundamento jurídico alguno.

Que cuando las normas en mención gravaron actividades económicas específicas, no respetaron el *test* de razonabilidad, porque actividades similares que debían incluirse, no se incluyeron. Que es así como las actividades de generación y cogeneración de energía eléctrica no están gravadas con el impuesto de alumbrado público, a pesar de pertenecer todas al sector eléctrico, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 143 de 1994 y, no obstante, la transmisión, distribución y comercialización de energía sí se gravaron. Adjuntó una gráfica para explicar la estructura del mercado eléctrico en Colombia.

Indicó que también se excluyó del tributo la producción, distribución y comercialización de señal de televisión por cable; a la recepción, amplificación y transmisión de señal de televisión abierta, a la señal de televisión satelital, a las concesiones viales, a las concesiones férreas, a las actividades de comercialización de derivados líquidos de petróleo, a las actividades como las de control medio ambiental y manejo de cuencas públicas o privadas del orden regional, a las actividades de recolección y disposición final de recursos sólidos, a las estaciones de servicios, a las actividades eco-turísticas, las actividades de explotación maderera, tratamiento que no tiene fundamento constitucional ni legal alguno, que vulnera el derecho constitucional a la igualdad, los principios de equidad y que corresponde a una decisión caprichosa y arbitraria del concejo municipal demandado.

Aludió al principio de igualdad en la carga tributaria y dijo que el trato desigual dado por el Concejo Municipal de Caimito al gravar sólo unas actividades carece de todo fundamento. Citó las sentencias C-183 de 1998 y C-136 de 1999 de la Corte Constitucional para sustentar el argumento.

Indicó que cuando los artículos 178 y 179 del Acuerdo 004 de 2004 excluye actividades económicas no respeta el esquema de justicia material en la medida en que demanda mayores sacrificios de unas actividades.

**e. Violación del artículo 333 de la Constitución al restringir la libertad de empresa en cuanto establece una desigualdad.**

La demandante adujo que el acto demandado comporta una actuación arbitraria del Concejo Municipal de Caimito, en la medida en que establece tratamientos desiguales a actividades similares o que pertenezcan a un mismo sector, sin que exista una explicación razonable para el efecto.

Que es cierto que el Estado interviene en la economía con medidas tributarias que indiscutiblemente afectan el mercado, pero que no es menos cierto que esas medidas no pueden convertirse en amenazas



para la competencia, el sistema de libre empresa y los derechos del consumidor, pues desconocerían el Estado Social de Derecho.

Que las normas demandadas afectan el mercado y la libre empresa al producir inequidad, pues favorece a unos sectores y desmejora a otros, tratamiento que no se sustenta ni obedece a una política fiscal seria y razonable.

Por todo lo anterior, la demandante pidió que se declarara la nulidad del acuerdo demandado.

### **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de Caimito no respondió a la demanda interpuesta en su contra.

### **1.3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia del 24 de octubre de 2014, denegó la pretensión de nulidad planteada en la demanda.

En primer lugar, dijo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 287 numeral 3 y 338 de la C.P. y 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994, los concejos municipales tienen competencia para establecer directamente los tributos, así como sus elementos, pero no de manera autónoma, sino que requieren que una ley previa autorice su creación.

Hizo unas breves consideraciones sobre el principio de legalidad y concluyó que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la sentencia del 9 de julio de 2009<sup>9</sup>, modificó su postura para decir que los concejos municipales podían establecer los elementos del tributo cuando el legislador no ha determinado todos los elementos del gravamen. Que esa posición fue reiterada en las sentencias del 6 de agosto de 2009<sup>10</sup>, del 11 de marzo de 2010<sup>11</sup> y del 23 de enero de 2014<sup>12</sup>.

Que en consonancia con lo dispuesto por esta Corporación, es forzoso concluir que (i) el artículo 338 de la C.P. establece la competencia de las entidades territoriales para determinar los elementos del tributo; (ii) la competencia no es ilimitada y (iii) las entidades territoriales sólo pueden establecer los elementos del tributo cuando primariamente sean establecidos en la ley y no sean contrarios a la misma.

Que, en consecuencia, el municipio de Caimito sí tenía competencia para fijar tanto el tributo como los elementos que componen el mismo, entre ellos el hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto de alumbrado público.

---

<sup>9</sup> Expediente 16544, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>10</sup> M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sin expediente identificado.

<sup>11</sup> M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sin expediente identificado.

<sup>12</sup> Expediente 18690, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Adujo que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fijó como elemento imponible del tributo el servicio de alumbrado público, tal y como fue descrito en el acuerdo demandado. Que dicho concepto empezó a decantarse a partir de la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, para efectos de regular el suministro y cobro por parte de los comercializadores de energía a los municipios, por el servicio de energía que se destina para alumbrado público y para establecer el costo máximo del servicio.

Sostuvo que el hecho generador ha sido determinado a partir de los conceptos de la CREG y del Ministerio de Minas y Energía. Que, en ese orden, si el objeto imponible del impuesto de alumbrado público es el servicio de alumbrado público, el hecho que lo genera es ser usuario potencial receptor de ese servicio.

Que, así mismo, el sujeto pasivo del impuesto, el nacimiento de la obligación tributaria y la magnitud del impuesto coinciden con el usuario del servicio público de energía eléctrica, con la facturación que se le formula a ese usuario y con la cantidad de kilovatios que consume.

En relación con los argumentos de los cargos cuarto y quinto, sostuvo que es razonable que todo usuario potencial del servicio público sea sujeto pasivo del impuesto, porque dicho concepto abarca a todo el que forme parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción y territorio. Que no se requiere, por tanto, que el usuario reciba permanentemente el servicio, por cuanto el mismo, en general, se encuentra en constante proceso de expansión.

Indicó que el precedente del Consejo de Estado ha sostenido que el principio de igualdad y de equidad tributaria no se vulnera por establecer tarifas diferenciales<sup>13</sup>. Que también resulta ajustado a derecho, referir el servicio de alumbrado público a la propiedad privada, ya que el servicio de energía eléctrica está asociado de manera inescindible con el inmueble donde se presta el servicio de energía y establecer tarifas diferenciales para los usuarios potenciales, sin que ello sea considerado desigualdad tributaria, como lo arguyó la actora, razón por la que los artículos 178 y 179 del Acuerdo No. 004 de 2004 no son violatorios de la norma constitucional.

#### **1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante insistió en que en el ordenamiento jurídico no existe ninguna ley que permita a los concejos municipales establecer el impuesto de alumbrado público y que ninguna corporación pública de elección popular puede desarrollar dicho impuesto, so pena de vulnerar los artículos 1 y 313 superiores. Que, además, el Concejo Municipal de Caimito vulneró los principios generales de legalidad y de equidad, al ejercitar una facultad tributaria sin sujeción a la ley. Que así ha sido reiterado en las sentencias C-084 de 1995 y C-335 de 1996 y en múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado.

Reiteró que el artículo 1 literal d) de la Ley 97 de 1913, aplicable a los concejos municipales por mandato del literal a) de la Ley 84 de 1915, no establece los elementos estructurales del impuesto de

<sup>13</sup> Sentencia del 10 de marzo de 2011, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



alumbrado público, razón por la que el Concejo Municipal de Caimito desbordó la competencia que le fue atribuida en materia impositiva al establecerlo en su municipio.

Resaltó que la reserva de la ley no excluye la posibilidad de fijar pautas o parámetros de los elementos estructurales del tributo, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.

Subrayó que la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa no ha tenido una única posición sobre la facultad de las entidades territoriales para establecer los elementos determinantes del tributo y, a continuación, hizo un recuento de dicha jurisprudencia.

Sostuvo que la sentencia apelada viola el artículo 338 de la C.P., en tanto la inclusión efectuada por el artículo 178 del Acuerdo 004 de 2004 de las subestaciones de energía eléctrica; de las líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica; de las empresas de gas natural de alta o baja presión; de las empresas de telefonía fija o celular; de las entidades bancarias, crediticias, corporaciones o similares, de la explotación de minas o sus derivados, de los muelles turísticos o portuarios es inconstitucional e ilegal por mencionar actividades económicas como base gravable sin establecer la dimensión del hecho gravado. Citó jurisprudencia de esta Corporación para sustentar su dicho.

Finalmente, dijo que de la simple lectura del artículo 178 del Acuerdo No. 004 de 2004 se advierte la existencia de base gravable para unos sectores e inexistencia de base para otros, lo que vulnera los principios de igualdad y equidad tributarias.

#### **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La demandante reiteró los argumentos del concepto de la violación y del recurso de apelación, sin argumentos adicionales.

El municipio de Caimito no rindió alegatos de conclusión.

#### **1.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

### **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, la Sala decide si se ajustan a derecho los artículos 174 a 183 del Acuerdo 004 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Caimito, mediante el que se reguló el impuesto de alumbrado público en dicho municipio, se fijaron los elementos del tributo, se definieron los criterios para establecer los valores a aplicar y se confirieron unas autorizaciones pro tempore.



Para la demandante, el acuerdo demandado desconoce los artículos 1, 313 y 338 de la C.P., en tanto habría sido dictado con fundamento en una ley que no contiene directrices sobre los elementos estructurales del tributo, con exceso en el ejercicio de la potestad tributaria territorial y con desconocimiento de los principios de equidad tributaria y de igualdad.

El Tribunal Administrativo de Sucre, en la sentencia de primera instancia, denegó las pretensiones de la demanda por considerar (i) que los municipios sí están facultados para establecer el impuesto de alumbrado público en sus respectivas jurisdicciones, siempre que exista una ley que habilite su creación; (ii) el hecho generador es la prestación del referido servicio; (iii) el sujeto pasivo del impuesto, el nacimiento de la obligación tributaria y la magnitud del impuesto (base gravable) coinciden con el usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica y (iv) es razonable que todos los potenciales usuarios del servicio de alumbrado público sean sujetos pasivos del impuesto.

Conforme con los supuestos narrados y en los términos de la apelación interpuesta por la demandante, la Sala deberá estudiar si se ajusta a derecho lo dispuesto en los artículos 174 a 183 del Acuerdo 004 de 2004 proferido por el Concejo Municipal de Caimito.

A continuación la Sala deberá resolver los siguientes

### 2.1. Problemas jurídicos

- ¿El Concejo Municipal de Caimito, al establecer *la tasa del impuesto* de alumbrado público en dicho municipio, excedió la facultad impositiva que le fue conferida por los artículos 313 y 338 de la Constitución Política?
- ¿Es nulo el artículo 178 del Acuerdo 004 de 2004 por falta de determinación de la base gravable del impuesto de alumbrado público en el Municipio de Caimito?

Para la Sala, el Concejo Municipal de Caimito, al establecer en dicho municipio el impuesto de alumbrado público no excedió la facultad impositiva que le fue conferida, en tanto, esta Sala ha sido de la postura de que los concejos municipales pueden establecer los elementos del tributo, siempre que exista una ley que habilite su creación. Sin embargo, la Sala considera que se debe declarar de oficio la nulidad de la expresión *tasa* contenida en los artículos 174, 175, 176, 177, 179 (parágrafos) y 180 del Acuerdo 004 de 2004, en tanto el alumbrado público establecido en la Ley 97 de 1913 es un impuesto<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver sentencia del seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Radicación: 0800123310002001-00569-01. No. Interno: 16315. ACTOR: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE E.S.P. Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD (ATLÁNTICO)

En esa sentencia se precisó lo siguiente:

“Con fundamento en los parámetros expuestos por la Corte Constitucional, la Sala considera que el tributo derivado del servicio de alumbrado público es un impuesto, más no una tasa, por las siguientes razones:

PricewaterhouseCoopers Servicios Legales y Tributarios Ltda., Calle 100 No. 11a-35, Bogotá, Colombia  
Tel: (57-1) 634 0555, Fax: (57-1) 610 4626, www.pwc.com/co



Para explicar la postura, la Sala parte de reiterar la jurisprudencia relacionada con la facultad impositiva de las entidades territoriales en materia de alumbrado público y luego estudiará el caso concreto.

## **2.2. De la facultad de los municipios para establecer el impuesto de alumbrado público. Caso concreto.**

Para resolver los problemas jurídicos planteados con anterioridad, la Sala considera necesario traer a colación la jurisprudencia reiterada de esta Sección, relacionada con la facultad de los municipios para establecer el impuesto de alumbrado público en sus respectivos territorios y, a continuación, resolverá el caso concreto<sup>15</sup>.

- 
- Conforme con la definición de servicio de alumbrado público establecida en el artículo 1 de la Resolución CREG 043 de 1995, de tal servicio gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo, teniendo en cuenta que cualquiera puede beneficiarse de la iluminación de las vías públicas, de los parques públicos y demás espacios de libre circulación proporcionando a su favor. Ese servicio da visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades de los habitantes de un determinado lugar. En el mismo sentido, cualquiera persona se beneficia de los sistemas de semaforización y relojes electrónicos que se instalen por los Municipios, por ejemplo.

Por la anterior situación, el tributo que se genera por la prestación del servicio de alumbrado público, se cobra indiscriminadamente a todo aquel que se beneficie del mismo, sin que pueda afirmarse que recaee sobre un grupo social, profesional o económico determinado.

- En el mismo orden de ideas, el contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio, pero no porque tenga la opción de optar, de escoger, sino porque, por las condiciones en que se presta el servicio de alumbrado público, un individuo cualquiera, quiéralo o no, puede beneficiarse del mismo en cualquier momento y, por tanto, no es posible derivar una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que accede habitual o esporádicamente el contribuyente.
- Del acuerdo demandado no se deriva que el municipio vaya a *“destinar lo que se recaude a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios de acuerdo a criterios y prioridades que determinen”* las autoridades municipales, así como tampoco se deriva *“que su pago sea opcional o discrecional”*.
- Del acuerdo también se deriva que las tarifas establecidas en los artículos demandados *“pretenden tener en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, pero no “con el ánimo de regular la oferta y la demanda del servicio público ofrecido”, el que se presta en todo momento y de manera indiscriminada, sino para “graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad”*.
- En tales condiciones, se advierte que, así como el servicio público de alumbrado público es general, el tributo que se pretende recaudar también es general en la medida que se cobra sin distinción de las personas que habitual u ocasionalmente se benefician del servicio y, por tanto, su naturaleza jurídica corresponde a la de un impuesto más no a la de una tasa (ver ahora ley 1150 de 2007, art. 29).”

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de marzo de 2010. Expediente No. 54001-23-31-000-01079-02 (N.I. 16667). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



En la sentencia del 9 de julio de 2009<sup>16</sup>, la Sala modificó la jurisprudencia respecto de la facultad de los Concejos Municipales en materia impositiva.

El cambio de postura obedeció al análisis de legalidad de un acuerdo que, en desarrollo de la Ley 97 de 1913, estableció los elementos del impuesto “sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y analógicas”. En dicha sentencia se determinó la legalidad del acuerdo demandado con fundamento, principalmente, en la sentencia C-504 de 2002, mediante la que, la Corte Constitucional determinó la vigencia de los literales d) e i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 y declaró que son exequibles bajo el entendido de que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos de los tributos cuya creación autorizó la citada ley.

Dijo la Corte, en concreto, refiriéndose a los dos literales, lo siguiente:

*“Según se vio en líneas anteriores, el caso bajo estudio abarca las facultades impositivas otorgadas por el Congreso al Concejo de Bogotá para crear **el impuesto sobre el servicio de alumbrado público** y el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas; al igual que para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de los servicios municipales. De lo cual se sigue que el Legislador autorizó al Concejo Municipal de Bogotá para crear los tributos impugnados, para estructurar el trámite de su cobro y, para fijar con apoyo en su aforo las apropiaciones presupuestales atinentes a la atención de los servicios municipales. (...)”.*

*(...) 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***

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 17001-23-31-000-2006-00404-02 (16544).



**nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio 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 (...) **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 exequibilidad, con la salvedad expresada.*** (negrilla fuera de texto)

Por lo tanto, en la sentencia del 9 de julio de 2009, proferida por esta Sala, con alusión al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, se decidió retomar los planteamientos generales sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales expuestos en la sentencia de 15 de octubre de 1999<sup>17</sup>, Exp. 9456, C.P. Dr. Julio E. Correa Restrepo en la que se señaló que “(...) *en virtud del denominado principio de “predeterminación”, el señalamiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en*

<sup>17</sup> Pie de página original de la sentencia del 9 de julio de 2009: “Si bien en esta sentencia se declaró la nulidad del Acuerdo demandado, ello obedeció a que a través del acto acusado se creaba el impuesto de telefonía móvil celular cuando la Ley hace referencia a telefonía urbana, por lo que se concluyó que el Concejo Municipal carecía de facultades para ello”.



la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar “**directamente**” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.”

También se acogió de la sentencia citada que, “(...) creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, **corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular**”. (negrilla fuera de texto)

Así mismo, se retomó del citado fallo que “(...) Teniendo en cuenta que la obligación tributaria tiene como finalidad el pago de una suma de dinero, ésta debe ser fijada en referencia a **una dimensión ínsita en el hecho imponible, que se derive de él, o que se relacione con éste.**”<sup>18</sup> (negrilla fuera de texto)

Se anunció en la sentencia del 9 de julio de 2009 que la doctrina judicial planteada en el año 1994 por el mismo Consejo de Estado es concordante, incluso, con la sentencia C-035 de 2009 que indicó que “(...) la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: (i) la autorización del gravamen y (ii) la delimitación del hecho gravado”.

Entonces, conforme con lo anterior, el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que creó el impuesto de alumbrado público, facultó al Concejo de Bogotá para fijar los elementos del impuesto y, por disposición de la Ley 84 de 1915, esa facultad se hizo extensiva a todos los municipios.

En consecuencia, la Sala considera que el Municipio de Caimito, al establecer el impuesto de alumbrado público en su respectiva jurisdicción no excedió la autonomía impositiva que le fue conferida, pues tanto la Constitución como la misma Ley 97 de 1913, extendida a los municipios por la Ley 84 de 1915, le otorgó la potestad para establecer los elementos del tributo en su jurisdicción.

Ahora bien, pese a que la demandante no cuestionó la calidad de *tasa* dada al alumbrado público por parte del Concejo Municipal de Caimito, la Sala advierte que el alumbrado público fue establecido por la Ley 97 de 1913 como un impuesto y, a la fecha, esa condición de impuesto no ha cambiado.

Por esa razón, se declarará la legalidad condicionada de los artículos 174, 175, 176, 177 y 180 del Acuerdo 004 de 2004 y las que lo reproduzcan, en cuanto lo consideró como “la tasa del impuesto de

---

<sup>18</sup> En el mismo sentido se acogen los argumentos de la Doctora María Inés Ortiz Barbosa en los diferentes salvamentos de voto que sobre el tema expuso en su oportunidad. Ver sentencias de diciembre 9 del 2004, Expediente 14453, C.P. Dra. Ligia López Díaz y de marzo 5 y 11 del 2004 Expedientes. 13584 y 13576, respectivamente, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.



*alumbrado público*", bajo el entendido de que dicho tributo es propiamente un impuesto y no una tasa. En concordancia con lo anterior, como el yerro conceptual se extiende a toda la regulación, el condicionamiento se ampliará a todas las referencias que contenga cualquier otro artículo de dicho cuerpo normativo<sup>19</sup>.

En el recurso, la actora, además de cuestionar la facultad del Concejo Municipal de Caimito para establecer los elementos del tributo en la respectiva jurisdicción territorial, advirtió que el artículo 178 del acuerdo demandado vulneraba el artículo 338 de la C.P., en tanto no estableció la dimensión o cuantificación de los hechos gravados para las actividades económicas mencionadas en la norma, lo que imposibilita el cálculo del impuesto. En otras palabras, la norma en cuestión no estableció uno de los elementos esenciales del tributo: *la base gravable*.

Sobre el particular, la Sala ha considerado<sup>20</sup> que la base gravable o el elemento que permite cuantificar el hecho gravado, corresponde a la magnitud de aquél, expresada en valores monetarios, que debe ser determinada por procedimientos especiales en cada caso<sup>21</sup>.

En providencia anterior<sup>22</sup> se sostuvo que “*Los métodos de determinación que fijan la cuantía de los tributos y las reglas aplicables al objeto de medición, son los de **estimación directa**, que extrae la mayor cantidad de datos de la realidad para medir la capacidad económica; **estimación objetiva**, en el que se renuncia al parámetro exacto de realidad de forma que sus datos se sustituyen por otros contruados a partir de modelos, coeficientes, etc. para ciertos sectores, actividades u operaciones, de modo que la base resultará de la aplicación de esos índices, módulos o datos, normativamente establecidos; y, **el método de determinación indirecta**, aplicable cuando no se puede establecer la base gravable con los dos métodos anteriores, y frente al incumplimiento de los deberes formales del sujeto pasivo, tomándose éste como hecho indiciario a partir del cual se construye una realidad que el sujeto pasivo no ha querido dar a conocer.*” (negritas fuera de texto).

La tarifa o elemento de medición de la base gravable, por su parte, puede ser fija o variable, ya sea que se exprese en una determinada suma de dinero o en una unidad de valor tributario, que debe comprender un tope máximo y un mínimo conforme con la magnitud de la base gravable. De igual manera, las tarifas pueden ser en porcentajes fijos, proporcionales o progresivos<sup>23</sup>. En lo que tiene que ver con el impuesto de alumbrado público, las tarifas deben referir a una dimensión ínsita en el hecho imponible, que se deriven de él, o se relacionen con éste, como ya se indicó.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de marzo de 2010. Expediente No. I. 18141. M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de julio de 2013. Expediente No. I. 19383. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>21</sup> BRAVO Arteaga, Juan Rafael. *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, Tercera Edición, Legis. 2009. p. 262.

<sup>22</sup> Sentencia del 10 de marzo del 2011, Expediente 18330 C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>23</sup> Sentencia del 19 de enero de 2012. Expediente 18648. C.P. William Giraldo Giraldo.



Como lo ha reconocido la Sala y ahora lo reitera, una de las mayores dificultades al momento de regular el impuesto de alumbrado público es «la determinación de la magnitud cuantitativa del hecho generador con la que se pretende sufragar el costo del servicio»<sup>24</sup>. Sin embargo, por las características propias del tributo, no es posible afirmar, como lo hace la demandante, que la base gravable deba estar siempre determinada en una magnitud o un valor monetario, pues como se indicó, existen diversas formas de establecer este elemento del tributo.

Para la Sala, el artículo 178 del acuerdo demandado no vulnera los principios de igualdad y equidad tributarios como lo dice la demandante, pues, a continuación, el mismo acuerdo, en el artículo 179, determina que el impuesto de alumbrado público se cobra mensualmente para todos los sectores y estratos, teniendo en cuenta unos esquemas tarifarios preestablecidos, que distinguen el porcentaje del consumo de energía sobre el que se cobra el impuesto y la tarifa aplicable en pesos, que, por demás, es reajutable anualmente de acuerdo con el IPC certificado por el DANE. De ahí que existan cobros diferenciales para los sectores residenciales, comerciales, industriales, oficiales y de servicios como bien puede advertirse en el artículo 179 *ibídem*.

En cuanto a la vulneración del artículo 333 constitucional, por el hecho de que el acuerdo demandado violaría la libertad de empresa por establecer tratamientos desiguales a actividades similares, la Sala parte de reiterar<sup>25</sup> que en la sentencia C- 263 de 2011, la Corte Constitucional definió ese principio como “la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”. En este sentido, el artículo 333 de la Constitución dispone **(i)** que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, **(ii)** que “la libre competencia es un derecho de todos” y **(iii)** que para el ejercicio de estas libertades “nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

Así mismo, indicó que el artículo 333 *ibídem* reconoce dos tipos de libertades: la libertad de empresa y la libre competencia. Respecto a la primera señaló que comprende la facultad de las personas para afectar o destinar bienes de cualquier tipo a la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios. En cuanto a la libre competencia manifestó que consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y producción a la conquista del mercado, en un marco de igualdad de condiciones.

En el caso concreto no está demostrado que las tarifas establecidas para los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público sean potencialmente amenazas para la competencia al punto que les impida concurrir al mercado en condiciones favorables al consumidor y a la libre empresa.

---

<sup>24</sup> Sentencia del 11 de marzo de 2010, Expediente. 16667, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015). ACCIÓN: SIMPLE NULIDAD. DEMANDANTE: CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA. DEMANDADA: MUNICIPIO DE RESTREPO (META). RADICADO: 500012331000200800267 01 (20766). ASUNTO: IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.



La Sala reitera, además, que<sup>26</sup> la garantía de la libertad económica, en modo alguno impide a las autoridades ejercer sus competencias de regulación normativa ni establecer exigencias en pro del interés general y el bien común.

En esas circunstancias, para la Sala el artículo 178 del Acuerdo 004 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Caimito está ajustado a derecho.

**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**

**PRIMERO. MODIFÍCASE** el numeral primero de la sentencia del 24 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que quedará así:

**PRIMERO. DECLÁRESE** la nulidad de la expresión “*la tasa*”, contenida en los artículos 174, 175, 176, 177 y 180 del Acuerdo 004 de 2004, proferido por el Concejo Municipal de Caimito - Sucre. La nulidad se ampliará a todas las referencias que contenga cualquier otro artículo de dicho cuerpo normativo.

**SEGUNDO. CONFÍRMASE** en lo demás la sentencia apelada, por las razones expuestas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**STELLA JEANNETE CARVAJAL BASTO**  
**Presidente de la Sección**

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
**ACLARO EL VOTO**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

---

<sup>26</sup> *idem*