

**CONCEJO MUNICIPAL – Competencia para crear tributos / IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – El Concejo Municipal de Sogamoso sí se encontraba facultado para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público fijar sus elementos esenciales -sujetos activo y pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, y organizar el respectivo cobro.**

El artículo 338 de la Constitución Política prevé que «en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos». En relación con el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar dicho tributo, así (se resalta): (...). La anterior potestad se hizo extensiva a los demás entes territoriales de orden municipal, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 84 de 1915, que establece (se resalta): (...) El literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 fue declarado exequible mediante la sentencia C-504 de 2002. La Corte Constitucional encontró que las atribuciones que confiere el legislador se ajustan a los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política, en el entendido que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos del tributo cuya creación autorizó la citada ley. La Sala recuerda que las sentencias que profiere la Corte Constitucional, en juicios de constitucionalidad constituyen precedente obligatorio para todos los funcionarios judiciales. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2017, precisó (se resalta): (...). Posteriormente, mediante sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019, puntualizó que «el legislador facultó a los concejos municipales para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público en su respectiva jurisdicción, determinar los elementos esenciales, organizar su cobro y disponer de él para atender el servicio municipal». En virtud de lo expuesto, es claro que el concejo municipal de Sogamoso sí se encontraba facultado para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público fijar sus elementos esenciales -sujetos activo y pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, y organizar el respectivo cobro. No prospera el cargo.

**SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Su usuario potencial es todo sujeto que hace parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción municipal, sin que sea necesario que reciba de forma permanente el servicio de alumbrado público, pues este es un servicio en constante proceso de expansión /IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Puede cobijar a usuarios efectivos o potenciales ubicados fuera del casco urbano de los municipios / IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – El hecho generador del tributo es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, sin importar que se encuentra en la zona rural, pues esta pertenece a la jurisdicción del municipio. / IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Elementos de este tributo.**

Tampoco el referente a la improcedencia de extender este impuesto a las zonas rurales del municipio. A la luz del ordenamiento jurídico vigente resulta claro, en efecto, que el criterio geográfico que limitaría el gravamen a las zonas urbanas, no tiene fundamento jurídico, y que, entonces, el impuesto puede cobijar a usuarios efectivos o potenciales ubicados fuera del casco urbano de los municipios. Así lo ha precisado reiteradamente el Consejo de Estado: en sentencia de 3 de noviembre de 2010, con fundamento en las Leyes 142 y 143 de 1994 y las definiciones de servicio de alumbrado público contenidas en la Resolución CREG 043 de 1995 y el Decreto 2424 de 2006, precisó que «el hecho generador de impuesto de alumbrado público es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público» (se resalta). Asimismo, en reiteradas oportunidades, el Consejo de Estado ha concluido que usuario potencial es todo sujeto que hace parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción municipal, sin que sea necesario que reciba de forma permanente el servicio de alumbrado público, pues este es un servicio en constante proceso de expansión. Y que el hecho de que potencialmente la colectividad pueda

beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo. En sentencia de 2 de agosto de 2012, puntualizó que el hecho generador de este tributo “es el disfrute del servicio [de alumbrado público] y que son sujetos pasivos quienes lo aprovechen o utilicen, sea en las áreas urbanas del municipio o en las rurales” (se resalta). En otra oportunidad -sentencia de 7 de mayo de 2014- precisó que el hecho generador del impuesto de alumbrado público lo constituye el hacer parte de la colectividad que reside en determinada jurisdicción que se beneficia de manera directa o indirecta con el servicio de alumbrado público. En fallo de 15 de octubre de 2020, señaló que «el impuesto de alumbrado no se cobra en razón al beneficio directo o la ubicación de los establecimientos de los sujetos pasivos». Y la sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019 antes referida fijó reglas respecto de los diferentes elementos del tributo, así (se subraya): (...). Por lo anterior, es claro para la Sala que el hecho generador del tributo es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, sin importar que se encuentra en la zona rural, pues esta pertenece a la jurisdicción del municipio.

### **IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Las tarifas diferenciales en los sujetos pasivos resultan viables en aplicación de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva.**

En la invocada sentencia de unificación se establecen dos reglas precisas respecto de tarifas. Por un lado, que las mismas deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad y, por el otro, que la carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa corresponde al sujeto pasivo. En sentencia de 18 de octubre de 2018, la Sección Cuarta precisó (se resalta): (...). En igual sentido, en la sentencia de 15 de octubre de 2020, referida *supra*, el Consejo de Estado puntualizó que «se pueden establecer tarifas diferenciales en razón a la capacidad contributiva del beneficiario real o potencial del servicio de alumbrado público». Como quedó expuesto, la ley facultó a los concejos municipales para la creación del impuesto y la determinación de sus elementos esenciales -dentro del cual está la tarifa- por tanto, el hecho que la ley no haya previsto tal situación no es razón suficiente para anular el artículo acusado pues como lo ha considerado reiteradamente la sección cuarta del Consejo de Estado, las tarifas diferenciales en los sujetos pasivos resultan viables en aplicación de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva. No prospera el cargo.(...) Frente a la manifestación de que «El hecho generador es propiedad pública – alumbrado público (no regulado), incompatible con la base gravable consumo interno de la propiedad privada (regulado), generando rentabilidad o reventa», la Sala advierte que este reparo no se refiere al contenido del artículo demandado, que estableció las tarifas. Además, no se explica dicha incompatibilidad de tener como parámetro el consumo del servicio de energía eléctrica. En todo caso, en la regla fijada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación se precisó que ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica es un referente válido para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador. Así las cosas, no tiene vocación de prosperidad lo manifestado por el demandante.

### **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS – No puede crear impuestos pues existe reserva de ley para tales efectos.**

Finalmente se dirá que lo dicho en el sentido de que la Comisión de Regulación de Energía y Gas no establece impuestos en servicios públicos ni pagos diferenciales; que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la competente respecto del servicio de alumbrado público; que los servicios regulados por la CREG y por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento y vigilados por la Superintendencia no están incluidos en el estatuto de rentas, además de que no puede estudiarse porque se planteó únicamente en los alegatos de conclusión, no

tienen ninguna relación con la norma acusada ni con el objeto de análisis del presente caso. Y es que se trata de aspectos diferentes: la CREG no puede crear impuestos, pues existe reserva de ley para tales efectos; la función que tienen las comisiones de regulación y la superintendencia de servicios públicos es totalmente diferente e independiente de la facultad otorgada por la ley a los concejos municipales para la creación de un impuesto sobre el servicio de alumbrado público; el hecho que no estén en el estatuto de rentas del municipio los servicios públicos en anda influye pues lo que está contenido en el mismo son los tributos, más no los servicios públicos. Diferente es que la ley haya autorizado la creación de un impuesto sobre el servicio de alumbrado público. Por todo lo expuesto, ante la carencia de vocación de los cargos propuestos en la demanda, se denegará las pretensiones, no sin antes precisar que es improcedente plantear por vía de esta acción pretensiones que exceden la naturaleza misma de la nulidad, esto es, la nulidad del acto administrativo que se cuestiona.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150012333000202200090001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200090001500123)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 5  
MAGISTRADO PONENTE: NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

Tunja, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Medio de control: Nulidad  
Demandante: William Hernando Suárez Sánchez  
Demandado: Municipio de Sogamoso – Concejo Municipal  
Expediente: 15001-23-33-000-2022-00090-00<sup>1</sup>

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda<sup>2</sup>**

1. William Hernando Suárez Sánchez presentó demanda contra el municipio de Sogamoso, por vía de nulidad. Solicitó que se anule el artículo 201 del Acuerdo 032 de 2016, Estatuto de Rentas, que regula la tarifa del impuesto de alumbrado público,

y que se ordene i) facturar el impuesto únicamente «en la zona urbana y centros poblados»; ii) incluir en la parte motiva del acuerdo municipal el estudio técnico de los gastos anuales de mantenimiento, expansión, administración y servicio de energía correspondiente al alumbrado público; iii) dar aplicación al artículo 774 del Código de Comercio, en concordancia con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 «separación y pago independiente, en este caso en la factura de energía u otros servicios públicos domiciliarios; en la cual la colilla o desprendible en el mismo cuerpo se establezca lo correspondientes al título valor del sujeto pasivo desprendible (**dos colillas, dos códigos de barras y dos valores**)»; iv) «continuar el impuesto de alumbrado público por primera vez, hace referencia a los lotes zona urbana por **porcentajes** del 1 x 1.000 dentro del estatuto rentas Ley 1819 de 2016 – PAGO ANUAL» y v) «establecer el acuerdo del cobro de alumbrado público sobre **TARIFA** con las mismas garantías de los otros servicios públicos agua aseo, alcantarillado, energía y gas Ley 142 de 1994 Servicios público domiciliarios, 689 de 2001 servicios público complementarios – no domiciliario y 1150 de 2007 Art. 29 alumbrado público servicio no domiciliario – PAGO MENSUAL; fuera del estatuto de rentas».

En lo fáctico manifestó que el artículo 201 demandado reguló las tarifas del impuesto de alumbrado público, desconociendo que la norma (sin indicar cual) no prevé el cobro bajo «porcentaje, pago diferencia, UVT, subsidio o contribuciones, –salario mínimo»; que la Gobernación omitió el control de legalidad previsto en el artículo 305 de la Constitución Política; que el hecho generador «es propiedad pública – alumbrado público (no regulado), incompatible con la base gravable consumo interno de la propiedad privada (regulado), generando rentabilidad o reventa»; que «bajo el abuso de la POSICIÓN DOMINANTE, MONOPOLIO Y VIAS DE HECHO la administración municipal y la empresa de energía, bajo el acuerdo derogan y omiten las normas superiores Resolución, Decreto, Leyes y la Constitución, con el beneplácito de los entes de control Procuraduría, Contraloría como la fiscalía»; que el servicio de alumbrado público es exonerado de pago a las vías nacionales y departamentales por omisión de la alcaldía y la empresa de energía; y que no existe licitación hasta la fecha.

3. En lo jurídico sostuvo que la ley establece el cobro del servicio en la zona urbana y centros poblados y no en la zona rural donde no existen luminarias ni postes; y que el Concejo Municipal estableció cobros por fuera de la norma «al imponer el cobro del alumbrado público a la zona urbana y rural, como el cobro bajo porcentajes, UVT, pago diferencia, subsidios o contribuciones sin fundamento de ley», y que hay una extralimitación en sus funciones pues son competencia del congreso de la república.

## 1.2. Contestación de la demanda

4. El Concejo Municipal de Sogamoso<sup>1</sup> propuso la excepción de inepta demanda porque los hechos no fundamentan las pretensiones y no están organizados cronológicamente y las normas violadas y concepto de violación son afirmaciones que no tienen nada que ver con las pretensiones. Sostuvo que el acuerdo fue expedido conforme a «las facultades otorgadas en los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política»; que la «Ley 97 de 1993 autorizó al Concejo de

---

<sup>1</sup> Índice 27 Samai

*Bogotá para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público» y que «la Ley 84 de 1995 extendió esa facultad a los demás concejos del país».*

5. El Municipio<sup>2</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda. Argumentó que el Acuerdo 32 de 2016 se expidió conforme al artículo 150-12 y 338 de la Constitución y la Ley 1819 de 2016; que dicha ley autorizó a las empresas comercializadoras de energía como agentes recaudadores dentro de la factura de energía y fijó en los concejos municipales la facultad de establecer los elementos del impuesto; que el Acuerdo fue objeto de control de legalidad por parte de la oficina jurídica de la Gobernación en el año 2016 sin que se encontraran irregularidades y que fue expedido con observancia de los preceptos constitucionales y legales.

### **1.3. Trámite procesal**

6. Mediante auto de 22 de abril de 2022<sup>5</sup> se inadmitió la demanda, el 10 de junio<sup>3</sup> se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar solicitada, el 15 de julio<sup>4</sup> se denegó la medida cautelar, el 3 de febrero de 2023<sup>5</sup> se resolvió la excepción de inepta demanda; el 10 de marzo siguiente<sup>6</sup> se fijó el litigio y se resolvieron las solicitudes probatorias; y el 14 de abril de ese año<sup>7</sup> se corrió traslado para alegar de conclusión.

### **1.4. Alegaciones finales**

7. El demandante<sup>8</sup> reitero los hechos y sostuvo que no se pueden establecer pagos diferenciales y discriminatorios como se definió en el Acuerdo; que el impuesto no se puede cobrar en la zona rural; que en la facturación se debe dar a conocer los detalles e ítems de los criterios y sus valores, como ocurre en otros servicios públicos; que el demandado no presenta norma o prueba que establezca el cobro del alumbrado público bajo pago diferencial, por estratos, uso del suelo expedido por la CREG; que la CREG no establece impuestos ni pagos diferenciales; que los servicios regulados por la CREG y la CRA y los vigilados por la superintendencia de servicios no están en el estatuto de rentas del municipio; y que la facturación solo cuenta con el NIT y logo de la empresa privada pero no del sujeto activo.

8. El Municipio<sup>9</sup> reiteró que el legislador facultó a los concejos municipales para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, determinar los elementos del mismo y organizar su cobro; y que la demanda se radicó sin fundamento probatorio alguno y son solo manifestaciones sin explicar con claridad los cargos.

9. La presidenta del Concejo Municipal de Sogamoso<sup>13</sup> presentó directamente los alegatos de conclusión.

---

<sup>2</sup> Índice 28 Samai. <sup>5</sup>

Índice 5 Samai.

<sup>3</sup> Índices 10 y 11 Samai.

<sup>4</sup> Índice 22 Samai.

<sup>5</sup> Índice 43 Samai.

<sup>6</sup> Índice 48 Samai.

<sup>7</sup> Índice 54 Samai.

<sup>8</sup> Índice 62 Samai.

<sup>9</sup> Índice 61 Samai. <sup>13</sup>

Índice 60 Samai.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

10. Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia del proceso referenciado, de conformidad con el artículo 152-1 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>.

### 2.2. Problema jurídico

11. Mediante auto de 10 de junio de 2022, se admitió la demanda bajo el entendido que lo pretendido por el demandante era únicamente la nulidad del artículo 201 del Acuerdo 32 de 2016.

12. Corresponde a la Sala, entonces, determinar si fijar la tarifa del impuesto sobre el servicio de alumbrado público corresponde al concejo municipal o al congreso de la república, si es posible establecer el cobro respecto de los predios ubicados en zonas rurales y si era viable determinar una tarifa diferencial.

### 2.3. Análisis de la Sala

13. Previo el análisis correspondiente de los cargos, la Sala considera necesario precisar que la ley no les otorgó a los concejos municipales personería jurídica y, por ende, no tienen capacidad para ser parte o intervenir directamente en procesos judiciales o administrativos. Es por ello que deben hacerlo por intermedio del respectivo ente territorial<sup>11</sup>. Así las cosas, el Concejo Municipal de Sogamoso no podía intervenir directamente, sino que debía hacerlo a través del municipio de Sogamoso, lo que en efecto ocurrió, y es con fundamento en lo manifestado por el municipio que se resolverán los cargos formulados en la demanda.

14. El artículo 201 del Acuerdo 32 de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Sogamoso, aparte demandado, establece:

*ARTÍCULO 201. TARIFAS. La Liquidación del Impuesto de Alumbrado Público se determinará aplicando lo preceptuado en el artículo de la base gravable:*

#### 1. RESIDENCIAL

ESTRATO	TARIFA (Año Base 2012)
RESIDENCIAL E1	1.734
RESIDENCIAL E2	5.677
RESIDENCIAL E3	9.618
RESIDENCIAL E4	15.135
RESIDENCIAL E5	19.079
RESIDENCIAL E6	19.079
SECTOR RURAL	2.000
CONDOMINIOS Y PARCELACIONES Y PROPIEDADES HORIZONTALES RURAL	15.430

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>11</sup> Al respecto se pueden consultar del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de mayo de 2014, C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso, núm. único de radicación 25000-23-24-000-2010-00554-01. Reiteró providencia de 19 de enero de 2006, C.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro, núm. único de radicación 73001-23-31-000-2002-00548-01.

## 2. COMERCIAL Y DE SERVICIOS Y OFICIAL

COMERCIAL Y DE SERVICIOS	12%
INDUSTRIAL	5%
OFICIAL	20%
BANCOS, CORPORACIONES FINANCIERAS , OPERADORES DE COBRO DE PEAJE Y CASINOS	25%
HELADERIAS Y EXPENDIOS CARNICOS	5%
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y CÁMARA DE COMERCIO	20%

**Parágrafo 1°.** El pago mensual máximo por concepto de impuesto de alumbrado público a pagar por parte del sujeto pasivo, será de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (2 SMLMV).

**Parágrafo 2.** Las tarifas residenciales urbanas y rurales se ajustarán anualmente con el IPC, los valores expresados en las tarifas residenciales y condominios y parcelaciones y propiedades horizontales rural tienen como base el año 2012.

### Respecto de la competencia del Concejo Municipal

15. El artículo 338 de la Constitución Política prevé que «en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos».

16. En relación con el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, el artículo 1 de la Ley 97 de 1913<sup>12</sup> autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar dicho tributo, así (se resalta):

**Artículo 1°.- El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:**

- a. El de expendio a los consumidores de los licores destilados, Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.
- b. Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.
- c. Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.
- d. **Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.**
- e. Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles.

17. La anterior potestad se hizo extensiva a los demás entes territoriales de orden municipal, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 84 de 1915<sup>13</sup>, que establece (se resalta):

**Artículo 1°.** Los Consejos (sic) Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913:

<sup>12</sup> Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales.

<sup>13</sup> Por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4ª y 97 de 1913.

A) Las que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1° 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.

[...]

18. El literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 fue declarado exequible mediante la sentencia C-504 de 2002. La Corte Constitucional encontró que las atribuciones que confiere el legislador se ajustan a los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política, en el entendido que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos del tributo cuya creación autorizó la citada ley<sup>14</sup>.

19. La Sala recuerda que las sentencias que profiere la Corte Constitucional, en juicios de constitucionalidad constituyen precedente obligatorio para todos los funcionarios judiciales <sup>15</sup>.

20. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2017<sup>16</sup>, precisó (se resalta):

*La Sala se apartó de las sentencias del 11 de diciembre de 2008 y del 17 de julio de 2008 porque consideró pertinente aplicar el precedente judicial vinculante y obligatorio de la Corte Constitucional. Y, por eso, con fundamento en la doctrina judicial expuesta, ha venido reiterando que acuerdos como el demandado no son nulos, fundamentalmente, porque:*

*El artículo 338 de la Constitución Política le otorgó autonomía a los municipios para fijar los elementos del impuesto.*

*El artículo 1 de la Ley 97 de 1913 creó el impuesto de alumbrado público y mediante la Ley 84 de 1915 facultó a los concejos municipales para fijar los elementos del impuesto.*

*La ley que crea o autoriza la creación de un tributo territorial debe gozar de tal precisión que acompañe la unidad económica 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.*

*La norma municipal que desarrolle la autorización legal debe tener relación con el hecho imponible, o que se derive de él, o se relacione con éste.*

*El precedente jurisprudencial del Consejo de Estado ha sido rectificado, en virtud de la sentencia C-504 de 2002.*

---

<sup>14</sup> En esta providencia se precisó: “la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompañe la unidad económica 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”. Posteriormente, mediante sentencia C-1055 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se dispuso “Estar a lo dicho en la sentencia C-504 de 2002, que declaró exequible el artículo 1, literal d, de la Ley 97 de 1913, “que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales”.

<sup>15</sup> Artículos 230 y 243 de la Constitución Política y sentencia C-539 de 2011 de la Corte Constitucional. Y sobre los efectos de las sentencias de exequibilidad de la Corte Constitucional, artículo 45 de la Ley 270 de 1996 y sentencia C-444 de 2011, entre otras.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 13 de septiembre de 2017, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, núm. único de radicación 08001233300020120045401. Reiterada en sentencia de 18 de octubre de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García, núm. único de radicación 44001233300020130015301

*Por lo expuesto, no le asiste la razón al demandante cuando señala que los actos administrativos acusados son nulos por la falta de competencia del Concejo Distrital de Barranquilla, pues es claro que ese concejo contaba con la autorización de las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 para regular el impuesto de alumbrado público en su jurisdicción. Por ende, resulta acertada la posición que adoptó el Tribunal.*

21. Posteriormente, mediante sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019<sup>17</sup>, puntualizó que «el legislador facultó a los concejos municipales para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público en su respectiva jurisdicción, determinar los elementos esenciales, organizar su cobro y disponer de él para atender el servicio municipal».

22. En virtud de lo expuesto, es claro que el concejo municipal de Sogamoso sí se encontraba facultado para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público fijar sus elementos esenciales -sujetos activo y pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, y organizar el respectivo cobro. No prospera el cargo.

### **Respecto de los predios rurales**

23. Tampoco el referente a la improcedencia de extender este impuesto a las zonas rurales del municipio. A la luz del ordenamiento jurídico vigente resulta claro, en efecto, que el criterio geográfico que limitaría el gravamen a las zonas urbanas, no tiene fundamento jurídico, y que, entonces, el impuesto puede cobijar a usuarios efectivos o potenciales ubicados fuera del casco urbano de los municipios. Así lo ha precisado reiteradamente el Consejo de Estado: en sentencia de 3 de noviembre de 2010<sup>18</sup>, con fundamento en las Leyes 142 y 143 de 1994 y las definiciones de servicio de alumbrado público contenidas en la Resolución CREG 043 de 1995 y el Decreto 2424 de 2006, precisó que «el hecho generador de impuesto de alumbrado público es ser **usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público**» (se resalta).

24. Asimismo, en reiteradas<sup>19</sup> oportunidades, el Consejo de Estado ha concluido que usuario potencial es todo sujeto que hace parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción municipal, sin que sea necesario que reciba de forma permanente el servicio de alumbrado público, pues este es un servicio en constante proceso de expansión. Y que el hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 6 de noviembre de 2019, C.P. Dr. Milton Chaves García, núm. único de radicación 05001233300020140082601.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 3 de noviembre de 2010, C.P. Dr. Hugo Fernando bastidas Bárcenas, expediente 16667.

<sup>19</sup> Sentencia de 3 de noviembre de 2010, exp. 16667, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, de 5 de mayo 2011, exp. 17822 C.P. William Giraldo Giraldo, de 3 de octubre de 2011, exp. 18330, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de 10 de mayo de 2012, exp. 18043 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 15 de noviembre de 2012, exp. 18440, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de 11 de julio de 2013, exp.19302, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 7 de mayo de 2014, exp. 19928, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de 26 de febrero de 2015, exp. 19042, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, de 2 de julio de 2015, exp. 19943, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, de 24 de septiembre de 2015, exp. 21217, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de 8 de marzo de 2019, exp. 23218, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, de 4 de abril de 2019, exp. 24062, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, entre muchas otras

25. En sentencia de 2 de agosto de 2012<sup>20</sup>, puntualizó que el hecho generador de este tributo “es el disfrute del servicio [de alumbrado público] y que son sujetos pasivos quienes lo aprovechen o utilicen, **sea en las áreas urbanas del municipio o en las rurales**” (se resalta).

26. En otra oportunidad -sentencia de 7 de mayo de 2014<sup>21</sup>- precisó que el hecho generador del impuesto de alumbrado público lo constituye el hacer parte de la colectividad que reside en determinada jurisdicción que se beneficia de manera directa o indirecta con el servicio de alumbrado público.

27. En fallo de 15 de octubre de 2020<sup>22</sup>, señaló que «el impuesto de alumbrado no se cobra en razón al beneficio directo o la ubicación de los establecimientos de los sujetos pasivos».

28. Y la sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019 antes referida fijó reglas respecto de los diferentes elementos del tributo, así (se subraya):

### **1. Sujeto activo.**

*Regla (i) El sujeto activo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público determinado por el legislador son los municipios.*

### **2. Hecho generador**

*Regla (ii) El hecho generador del tributo 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.*

### **3. Fórmulas o referentes utilizados por las autoridades municipales para determinar los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público. Subreglas:**

**Subregla a.** *Ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica es un referente válido para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador.*

**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.*

**Subregla c.** *El impuesto de industria y comercio no es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, pues no tiene relación ínsita con el hecho generador.*

**Subregla d.** *Las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables, las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 2 de agosto de 2012, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente: 18562.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 7 de mayo de 2014, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente: 19928.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 15 de octubre de 2020, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, núm. único de radicación 08001233300420140037001.

*transmisión de energía eléctrica y las empresas del sector de las telecomunicaciones que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica son sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público.*

**Subregla e.** *Tratándose de empresas que tienen activos en el territorio del municipio para desarrollar una determinada actividad económica, el municipio debe acreditar la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público.*

#### **4. Base gravable**

**Subregla f.** *El consumo de energía eléctrica es un referente idóneo para determinar la base gravable de sujetos pasivos que tienen la condición de usuario regulado del servicio público de energía eléctrica.*

**Subregla g.** *La capacidad instalada es un parámetro válido para determinar la base gravable de las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica.*

**Subregla h.** *En los asuntos particulares, en que el sujeto pasivo encuadra en varias hipótesis para tenerlo como tal, solo está obligado a pagar el impuesto por una sola condición.*

#### **5. Tarifa**

**Subregla i.** *Las tarifas del impuesto sobre el servicio de alumbrado público deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad.*

**Subregla j.** *La carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa es del sujeto pasivo.*

29. Por lo anterior, es claro para la Sala que el hecho generador del tributo es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, sin importar que se encuentra en la zona rural, pues esta pertenece a la jurisdicción del municipio.

#### **Respecto de la tarifa diferencial**

30. En la invocada sentencia de unificación se establecen dos reglas precisas respecto de tarifas. Por un lado, que las mismas deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad y, por el otro, que la carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa corresponde al sujeto pasivo.

31. En sentencia de 18 de octubre de 2018<sup>27</sup>, la Sección Cuarta precisó (se resalta):

*En relación con el impuesto al servicio de alumbrado público, esta Sala ya se ha pronunciado en el sentido de señalar que los municipios detentan la facultad de adoptar el impuesto al servicio de alumbrado público, sin que por ello se vulnere el principio de legalidad tributaria; también ha señalado que se pueden establecer tarifas diferenciales para los sujetos pasivos del tributo en virtud de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva y, que el hecho*

*generador del tributo lo constituye ser usuario potencial del servicio de alumbrado público. Línea jurisprudencial que reitera esta Corporación.*

[...]

*De este modo, por el hecho de fijarse tarifas especiales, como ocurre en el presente asunto con las empresas propietarias y/o usufructuarias de subestaciones de energía, no se desconoce la naturaleza del impuesto del servicio de alumbrado público, ni se le da un trato discriminatorio al contribuyente. Todo lo contrario, lo que se obtiene es la determinación del impuesto acorde con la capacidad contributiva del beneficiario real o potencial del impuesto al servicio del alumbrado público*

32. En igual sentido, en la sentencia de 15 de octubre de 2020, referida *supra*, el Consejo de Estado puntualizó que «se pueden establecer tarifas diferenciales en razón a la capacidad contributiva del beneficiario real o potencial del servicio de alumbrado público».

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; sentencia de 18 de octubre de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García, núm. único de radicación 44001233300020130015301

33. Como quedó expuesto, la ley facultó a los concejos municipales para la creación del impuesto y la determinación de sus elementos esenciales -dentro del cual está la tarifa- por tanto, el hecho que la ley no haya previsto tal situación no es razón suficiente para anular el artículo acusado pues como lo ha considerado reiteradamente la sección cuarta del Consejo de Estado, las tarifas diferenciales en los sujetos pasivos resultan viables en aplicación de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva. No prospera el cargo.

34. Ahora, en cuanto a la manifestación de que la Gobernación omitió «el control de legalidad previsto en el artículo 305 de la Constitución Política», la Sala entiende que se refiere a la atribución contenida en el numeral 10, esto es, «revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez», la Sala precisa que el no haberse ejercido esta facultad no influye en nada sobre la solicitud de nulidad que se pretende en la presente demanda, pues independientemente de que se remita el acuerdo municipal para estudio de validez, toda persona, en virtud del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, puede solicitar que se declare la nulidad de un acto administrativo de carácter general, expresando con claridad la causal de nulidad invocada y exponiendo el respectivo concepto de violación.

35. Frente a la manifestación de que «El hecho generador es propiedad pública – alumbrado público (no regulado), incompatible con la base gravable consumo interno de la propiedad privada (regulado), generando rentabilidad o reventa», la Sala advierte que este reparo no se refiere al contenido del artículo demandado, que estableció las tarifas. Además, no se explica dicha incompatibilidad de tener como parámetro el consumo del servicio de energía eléctrica.

36. En todo caso, en la regla fijada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación se precisó que ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica es un referente válido para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho

generador. Así las cosas, no tiene vocación de prosperidad lo manifestado por el demandante.

37. En cuanto a que *«bajo el abuso de la POSICIÓN DOMINANTE, MONOPOLIO Y VIAS DE HECHO la administración municipal y la empresa de energía, bajo el acuerdo derogan y omiten las normas superiores Resolución, Decreto, Leyes y la Constitución, con el beneplácito de los entes de control Procuraduría, Contraloría como la fiscalía»*, la Sala advierte que el demandante no explicó en qué medida ni cuales normas se están derogando u omitiendo. Se recuerda que hay en cabeza de los sujetos procesales una carga argumental cuya satisfacción resulta indispensable para que el proceso pueda funcionar como el ejercicio dialógico que es. Entonces, como no existe un concepto de violación claro ni detallado sobre dicha afirmación, resulta imposible para la Sala realizar su análisis.

38. Lo mismo ocurre con la manifestación de que *«no existe licitación hasta la fecha»* (el actor no expone a qué se refiere ni porque resulta dicha situación relevante para el litigio ) y con las atinentes a que *«se niega la vía administrativa, el debido proceso, derecho a reclamar entre otros bajo el sometimiento de las vías de hechos de que son VICTIMAS los usuarios de energía por el contubernio entre la alcaldía y la empresa de energía»* (nada explica el impugnante, con lo que no puede tenerse como un cargo apto para viabilizar su análisis); y a que *«El servicio de alumbrado público es exonerado de pago a las vías nacionales y departamentales por omisión de la alcaldía y la empresa de energía»*, con el que ocurre lo mismo.

39. Respecto de la solicitud de que se ordene dar aplicación lo establecido en el artículo 774 del Código del Comercio en concordancia con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994; de una interpretación de la demanda, la Sala entiende que el demandante no se encuentra de acuerdo con la forma como se está facturando el impuesto objeto de análisis; sin embargo, tal solicitud y la ambigua manifestación que se hace en la demanda, no tienen relación alguna con el objeto del litigio, pues allí no se establece la forma en que debe facturarse el impuesto, solo la tarifa que debe aplicarse a la base gravable para el cálculo del mismo. Entonces, no resulta procedente efectuar un análisis el respecto.

40. Finalmente se dirá que lo dicho en el sentido de que la Comisión de Regulación de Energía y Gas no establece impuestos en servicios públicos ni pagos diferenciales; que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la competente respecto del servicio de alumbrado público; que los servicios regulados por la CREG y por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento y vigilados por la Superintendencia no están incluidos en el estatuto de rentas, además de que no puede estudiarse porque se planteó únicamente en los alegatos de conclusión, no tienen ninguna relación con la norma acusada ni con el objeto de análisis del presente caso.

41. Y es que se trata de aspectos diferentes: la CREG no puede crear impuestos, pues existe reserva de ley para tales efectos; la función que tienen las comisiones de regulación y la superintendencia de servicios públicos es totalmente diferente e independiente de la facultad otorgada por la ley a los concejos municipales para la creación de un impuesto sobre el servicio de alumbrado público; el hecho que no estén en el estatuto de rentas del municipio los servicios públicos en anda influye pues lo que está contenido en el mismo son los tributos, más no los servicios

públicos. Diferente es que la ley haya autorizado la creación de un impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

42. Por todo lo expuesto, ante la carencia de vocación de los cargos propuestos en la demanda, se denegará las pretensiones, no sin antes precisar que es improcedente plantear por vía de esta acción pretensiones que exceden la naturaleza misma de la nulidad, esto es, la nulidad del acto administrativo que se cuestiona.

#### **2.4. Costas**

43. Teniendo en cuenta el tipo de medio de control la Sala no condenará en costas, de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas al demandante.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**Notifíquese y cúmplase**

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**  
Magistrada

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala de Decisión nro. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá 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.