

LA REGLAMENTACIÓN POR EL GOBIERNO NACIONAL DE LOS CRITERIOS TÉCNICOS PARA DETERMINAR EL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CON EL FIN DE EVITAR ABUSOS EN SU COBRO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD NI LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. LA CORTE REITERÓ QUE LOS IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PUEDEN TENER UNA DESTINACIÓN ESPECÍFICA ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR

III. EXPEDIENTE D-12172 - SENTENCIA C-130/18 (Noviembre 28)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma acusada

LEY 1819 DE 2016
(diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 349. ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.

El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales.

Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro.

PARÁGRAFO 2o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

ARTÍCULO 350. DESTINACIÓN. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina **exclusivamente** a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

PARÁGRAFO. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto **a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.**

ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, **de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.**

2. Decisión

Primero.- Levantar la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** expresión "*en la determinación del impuesto*" contenida en el párrafo 2º del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, en los términos consignados en esta sentencia.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** los apartados demandados de los artículos 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016, por los cargos analizados en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte analizó la constitucionalidad del párrafo 2º del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 sobre la posibilidad de reglamentación por parte del Gobierno de los criterios técnicos para la determinación del tributo y del apartado final del artículo 351 de la misma ley por vulneración del principio de autonomía territorial y legalidad tributaria, así como el principio de legalidad del tributo contenidos en el numeral 3º del artículo 287, y los artículos 338 y 362 de la C.P. Igualmente, analizó la constitucionalidad de las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*" contenida en el artículo 350 de la ley demandada por supuesta vulneración del artículo 359 de la Constitución Política sobre prohibición de rentas de destinación específica.

En un primer lugar la Corte estableció que los cargos de la demanda resultaban aptos, dado que cumplían con los presupuestos generales y especiales de claridad, necesidad, especificidad, pertinencia y suficiencia y contaba con los elementos argumentativos de índole constitucional, jurisprudencial y doctrinario para ser analizados. Con relación al primer cargo, atinente a la posible vulneración del principio de autonomía territorial y de legalidad del tributo del párrafo 2º del artículo 349, se concluyó que no se vulneraba de forma irrazonable, innecesaria o desproporcionada el principio de autonomía territorial, por cuanto la expresión "*en la determinación del impuesto*", analizada en el contexto de la disposición en que se halla inserta, no deja lugar a dudas de que no se irrespeta la autonomía territorial. En efecto, el art. 349 especifica que "*Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales*", con lo cual la facultad de que el Gobierno nacional reglamente los criterios técnicos, que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, no pretende invadir las competencias que poseen privativamente los municipios y distritos en la fijación de los obligados a pagar el tributo, la base gravable o la tarifa. El propio inciso advierte que esos criterios técnicos, que pretenden frenar abusos y excesos, han de entenderse "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

En el análisis de constitucionalidad del apartado del artículo 351, relativo al límite del impuesto del servicio de alumbrado público y que dispone que los municipios y distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, "*de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*", consideró la Corte que dicho apartado era exequible, ya que se comprobó que esta metodología es una regla general y un marco de referencia a tener en cuenta por los municipios y distritos para ejercer sus competencias sobre la configuración del tributo de alumbrado público, por lo cual la Corte colige que no se vulnera de forma irrazonable, innecesaria o desproporcionada los principios de autonomía territorial y legalidad del tributo, sino que por el contrario, ello contribuye a evitar abusos y desproporción en el cobro del impuesto referido, por parte de los diferentes municipios y distritos.

Por lo demás, la Corte consideró que las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*", tampoco vulneraba la prohibición de rentas de destinación específica contenido en el artículo 359 de la C. Pol. o el principio de autonomía territorial, ya que en este caso se trata de una renta territorial y en atención al precedente de la sentencia C-155 de 2016 que estableció que estos recursos se destinen a la renovación, modernización y operación de este servicio público no limita de manera irrazonable y desproporcionada el principio de autonomía territorial, sino que lo que busca es que se pueda prestar este servicio de manera eficiente para el beneficio del interés general y la protección de la vida, integridad personal y seguridad de los usuarios de este servicio público.

4. Salvamentos de voto

Los Magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron su voto porque consideraron que los preceptos jurídicos objeto de análisis constitucional debieron declararse inexecutable, toda vez que el Congreso de la República al proferir los artículos 349 (parcial), 350 (parcial) y 351 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, reprodujo el contenido normativo del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, particularmente la destinación específica del impuesto de alumbrado público y la intervención del Ministerio de Minas y Energía en el establecimiento de la metodología para la fijación de la tarifa del mencionado tributo, que fue declarado inexecutable por la Corte en **sentencia C-272 de 2016**³.

Adujeron que las normas acusadas en esta oportunidad facultaron al Gobierno Nacional para que reglamente los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta para la fijación de la tarifa, para lo cual también habilitó al Ministerio de Minas y Energía o a la entidad que esa autoridad delegue para que establezca la metodología para la determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público y en tal sentido, desconocieron el principio de legalidad porque la reglamentación que realice el gobierno sobre la metodología de los costos tiene un innegable impacto sobre la tarifa del impuesto, debido a que la misma no recae sobre cuestiones técnicas específicas ajenas a la estructura impositiva, sino que esa autoridad diseña el método para establecer uno de los elementos esenciales del tributo, lo cual, consideran los Magistrados, debe ser consagrado por el Legislador o en su defecto deben establecerlo las entidades territoriales con base en su autonomía, tal y como esta Corporación lo ha establecido. Además, la sentencia se sustentó en una pretensión de armonización y homogenización de los distintos distritos y municipios del país, particularmente en la tarifa del impuesto de alumbrado público, lo que desconoce el principio de autonomía territorial, especialmente el derecho y el deber constitucional que tiene cada localidad de atender de manera adecuada, eficaz y directa sus necesidades, con base en el reconocimiento de sus particulares condiciones sociales, económicas y sociales.

Expresaron que la destinación específica del impuesto de alumbrado público a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio, así como a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos, desconoció el principio de autonomía territorial, principalmente porque afectó el manejo de los recursos endógenos de los municipios. En tal sentido, expusieron que la sentencia de la cual se apartan desconoció la trascendencia constitucional y democrática de la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus

³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

asuntos mediante la administración de las fuentes de financiación propias. De esta suerte, la Corte ha precisado que la injerencia del nivel central en los asuntos locales es excepcional, principalmente cuando se trata de fuentes endógenas de financiación, puesto que aquellas resultan mucho más resistentes a la intervención del Legislador, por lo que solo está permitida en los estrictos eventos descritos por la jurisprudencia de la Corte, particularmente los recopilados en la **sentencia C-414 de 2012**⁴.