

II. EXPEDIENTE D-10911 - SENTENCIA C-153/16 (Marzo 31)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015
(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país

ARTÍCULO 191. ALUMBRADO PÚBLICO. Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

1. El mejoramiento de la calidad de vida y de seguridad de los habitantes en el nivel nacional y territorial.
2. El financiamiento del servicio de alumbrado público dentro del marco de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia.
3. Una prestación eficiente y continua del servicio de alumbrado público.
4. Se amplíe la cobertura en la prestación del servicio de alumbrado público.

La prestación del servicio de alumbrado público, inherente al servicio público de energía eléctrica, se regirá por los siguientes principios:

- a) El principio de cobertura buscará garantizar una cobertura plena de todas las áreas urbanas de los municipios y distritos, y en centros poblados de las zonas rurales donde técnica y financieramente resulte viable su prestación, en concordancia con la planificación local y con los demás principios enunciados en el presente artículo.
- b) En virtud del principio de calidad el servicio prestado debe cumplir con los requisitos técnicos que se establezcan para él.
- c) Para efectos del presente artículo, el principio de eficiencia energética se define como la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada, en cualquier proceso de la cadena energética que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica.
- d) El principio de eficiencia económica implica, entre otros aspectos, la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se busque la garantía de la prestación del servicio de alumbrado público al menor costo económico y bajo criterios técnicos de calidad.
- e) En virtud del principio de homogeneidad se buscará que la metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público tengan una misma estructura para todos los municipios y distritos del país, y que los costos resultantes respondan a la realidad de cada municipio o distrito.
- f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable.

Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial **con destinación específica para la financiación de este servicio**. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad.

El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo.

Cuando el sujeto pasivo sea el usuario de energía eléctrica, para la liquidación de la contribución se deberá considerar el volumen de energía consumida. Cuando el sujeto pasivo sea el propietario de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial, para la fijación de la contribución se deberá considerar los elementos del avalúo catastral del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público. El valor de la contribución en ningún caso sobrepasará el valor máximo que se determine de conformidad con los criterios de distribución contenidos en la metodología mencionada.

Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta.

A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica.

Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público.

PARÁGRAFO 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 1o. de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se regirán por lo previsto en esta ley; **en todo caso, el recaudo**

de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley. Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el párrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se regirán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La sustitución de que trata el párrafo 1o del presente artículo se aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. **Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio.**

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones: "*Con destinación específica para la financiación de este servicio*" y "*en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley*", contenidas en el inciso segundo del literal f, numeral 4, y en el párrafo 2º del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

Segundo.- INHIBIRSE, por ineptitud formal de la demanda, respecto del cargo formulado contra la expresión "*Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio*", contenida en el párrafo transitorio del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

3. Síntesis de los fundamentos

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, consistió en definir si el Congreso al fijar en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, la destinación específica de la contribución especial prevista para cubrir los costos generados con la prestación del servicio de alumbrado público, vulnera el derecho de las entidades territoriales a administrar los recursos y de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287.3 C. Po.), así como el principio de autonomía territorial (arts. 1, 121, 150.12, 287, 300.4, 313.4 y 338 C.Po.). En relación con el cargo de violación de la igualdad para equiparar el alumbrado público con la semaforización, la corporación encontró que carecía de claridad y certeza, razones por las cuales, se inhibió de emitir un decisión de fondo sobre el mismo.

La Corte reiteró que el ámbito de configuración del legislador en materia tributaria es amplio, aunque no ilimitado y que algunos de sus límites están dados precisamente, por el principio de autonomía territorial consagrado en la Carta Política. Sin embargo, observó que cuando se trata de la creación de tasas y contribuciones del nivel territorial, el elemento de destinación específica de los recursos recaudados no lleva consigo *per se* la inconstitucionalidad de la norma, ya que es consustancial a la naturaleza del tributo elegida por el legislador. Advirtió que si se admitiera lo contrario, en el sentido expuesto en la demanda, se restringiría la facultad legislativa al hacerle imposible al Congreso la creación de una tasa o una contribución sin infracción de un principio de autonomía territorial.

En el presente caso, la contribución especial creada por el artículo 191 de la Ley del Plan 2014-2018, financia la prestación del servicio público esencial de alumbrado público a cargo de los municipios y distritos, establecido originalmente en la Ley 97 de 1913 para Bogotá y posteriormente en la Ley 84 de 1915, para los demás municipios. El citado artículo 191 regula

el servicio de alumbrado, al fijar unas condiciones mínimas para su prestación y unos principios rectores. Entre estas condiciones, está la de la sostenibilidad fiscal, para lo cual la autoridad prestadora puede cobrar por este servicio en su área de influencia, siempre y cuando efectivamente lo haya prestado. Dado que es necesario recuperar los costos y gastos de prestación de servicio, la norma acusada prevé que el municipio o distrito puede recuperarlos a través de una contribución especial destinada específicamente a ese propósito.

Para la Corte, el solo hecho de que el legislador haya tomado la opción para financiar el servicio de alumbrado público, de crear una contribución especial para el nivel territorial, no implica automáticamente el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que con ello simplemente está escogiendo, en ejercicio de su potestad de configuración, uno de los tipos de tributo –impuestos, tasas y contribuciones- previstos en la Constitución (arts. 150.12 y 338 C.Po.). Uno de los rasgos característicos de las contribuciones especiales, es que tienen como propósito, recuperar los costos de los servicios que presten o la participación en los beneficios que proporcionen a los obligados a pagar la contribución. Es decir, que por principio, tienen una destinación especial, son una renta que se establece y recauda para cumplir una finalidad específica, que las identifica y caracteriza, que representa un elemento de su esencia. Si el legislador no pudiera optar por esta modalidad de financiación cuando se trata de servicios a cargo de los entes territoriales, conduciría a que solo podría establecer impuestos, lo que reduciría injustificadamente los mecanismos para obtener recursos al alcance de los municipios. A juicio de la Corte, el principio de autonomía territorial no debe entenderse como contrapuesto a la facultad de configuración legislativa sino en concordancia con esta, que en el caso concreto, busca asegurar los recursos para asegurar la prestación eficiente del servicio de alumbrado público. Además, recordó que la soberanía tributaria es, en tiempo de paz, un atributo concurrente del legislador, ya que como lo dispone el artículo 287 de la Constitución, el derecho de las entidades territoriales para *"administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones"* es una atribución que se ha de ejercer *"dentro de los límites que imponen la Constitución y la ley"*. En todo caso, los municipios y distritos conservan autonomía para optar por otros mecanismos de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, como quiera que tienen discrecionalidad de adoptar o no la contribución, respetando la destinación de origen legal.

Por consiguiente, la Corte declaró exequibles, por el cargo analizado, las expresiones demandadas del artículo 191 de la Ley 1553 de 2013, excepto el aparte del parágrafo transitorio, respecto del cual se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud formal de la demanda.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado**, así como los magistrados **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto.

Los magistrados **Calle Correa** y **Rojas Ríos** si bien reconocen la amplia libertad de configuración del legislador en esta materia, consideran que esta tiene límites que están dados por la autonomía territorial. Teniendo en cuenta que el alumbrado público da lugar a rentas endógenas propias de las entidades territoriales, es evidente que la medida cuestionada, al darle una destinación específica a estos recursos supone una interferencia en la autonomía de las entidades territoriales (CP art 287). Por ello, esta decisión legislativa debió sujetarse a un juicio de razonabilidad. Por lo cual, conforme a la jurisprudencia, debía haber una autorización constitucional expresa, o la necesidad de proteger el patrimonio de la Nación, la estabilidad constitucional o macroeconómica, o constatarse que la medida trascendía el ámbito simplemente local o regional. Además, sujetarse la institución a un test de proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, en su concepto, la Corte pasó por alto este juicio. Como consecuencia, tomó una decisión de exequibilidad, en un caso en el que no estaban dadas las condiciones para ello, toda vez que la norma enjuiciada no cumplía los parámetros constitucionales para admitir una interferencia legislativa en el destino de rentas endógenas, en especial no superaría el análisis de necesidad de la decisión.

Adicionalmente, la magistrada **Ortiz Delgado** señaló que la Corte abandonó una línea jurisprudencial consolidada y sostenida, que estableció unos criterios para resolver la tensión que se presenta entre el principio unitario y los derechos que integran la autonomía de los

entes territoriales en la administración de sus recursos propios y en el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Observó que nada puede ser más invasivo de la autonomía territorial, que la modificación de la naturaleza de una renta endógena de los municipios que constituía un impuesto municipal, por la de una contribución especial, con lo cual redujo al máximo las facultades de administración del tributo de alumbrado público, ya que cualquier excedente que se derive después de pagar los costos que genera la prestación de ese servicio, no podrá ser utilizado por el municipio para otras finalidades distintas a las establecidas en la ley, que corresponden a la órbita de discrecionalidad de las entidades territoriales. Basta entonces, acudir al expediente de modificar la naturaleza del tributo, para reducir el ámbito de autonomía de que gozan los entes territoriales al disponer de una renta de carácter endógeno que era de su propiedad, en contravía de los derechos que se consagran en los artículos 287 y 338 de la Constitución. Además, consideró que la demanda cumplía los requisitos mínimos para que la Corte se hubiera pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad del aparte acusado del párrafo transitorio del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015.

En el mismo sentido, el magistrado **Pretel Chaljub** se apartó de la decisión de exequibilidad de la norma legal que establece una destinación específica para el antiguo impuesto al alumbrado público. En su concepto, la Corte desconoció los precedentes consolidados respecto al núcleo esencial de la autonomía territorial que la jurisprudencia ha protegido en favor de la potestad tributaria de los entes locales. En particular, indicó que el impuesto de alumbrado público es una renta propia de los municipios de naturaleza endógena y por lo mismo, el ámbito de regulación del legislador se reduce al máximo. Observó cómo, en sus orígenes y a pesar de ser una norma preconstitucional, la Ley 97 de 1913 que creó entre otros, el impuesto de alumbrado público se limitó a autorizar al Concejo de Bogotá para establecer este tributo sin establecer sus elementos, ni su destinación. Otro tanto hizo la Ley 84 de 1915, cuando extendió esta autorización a estos municipios. Al convertirlo en una contribución con destinación específica, los municipios perdieron la autonomía para disponer libremente de la destinación de estos recursos, lo que viola los artículos 287 y 338 de la Carta Política.

De igual manera, los magistrados **Pretel Chaljub** y **Rojas Ríos** consideraron que la demanda era apta para proferir una sentencia de fondo sobre todos los cargos formulados contra apartes del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 y por tanto, no había lugar a la inhibición parcial respecto del párrafo transitorio.

Los magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta