



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 22

Mayo 25 de 2016

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE EL ARTÍCULO 191 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018, QUE REGULABA UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA FINANCIAR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, POR VULNERAR LA CLÁUSULA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y EL 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EN CUANTO SE REFIERE A LA FIJACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO

I. EXPEDIENTE D-11056 - SENTENCIA C-272/16 (Mayo 25)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

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 parágrafo 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 parágrafo 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 parágrafo 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

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016, Todos por un nuevo país"*.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante formuló nueve cargos contra los fragmentos impugnados del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015. Sin embargo, la Corte analizó y resolvió los argumentos que censuraban las expresiones que diseñaron la sustitución del impuesto por una contribución especial, la forma de liquidarla y cobrarla y la entidad que ejercería el control. Para la Corte, el cambio de naturaleza jurídica del tributo para la financiación del servicio de alumbrado público, impactaba la totalidad del artículo, por lo que decidió declarar su inexequibilidad.

A la Sala Plena correspondió determinar si la disposición acusada: a) vulneraba la autonomía de las entidades territoriales para fijar los elementos de los tributos y administrar sus propios recursos, b) desnaturalizaba la tipología tributaria establecida en la Constitución, al

individualizar la contraprestación correlativa a una contribución especial, los sujetos pasivos del tributo y la base gravable, impidiéndoles a las entidades territoriales fijar los elementos del tributo, y c) contrariaba la cláusula de Estado social de derecho, al fijar una contribución regresiva que promueve que sólo las personas y zonas con mayor capacidad de pago reciban alumbrado público.

Para decidir, la Corte subrayó que, a la luz de la Carta Política y, en especial, de los artículos 365 a 370, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que existe una relación inescindible entre dichos servicios y el principio de Estado social de derecho (art. 365 C. P.).

La Corte indicó que la función fundamental del servicio de alumbrado público no es proporcionar un beneficio exclusivo, particular y privado a personas específicas, sino que es prestado en interés general a toda una colectividad.

De similar forma, reiteró que contrario a las tasas, las contribuciones especiales son compensaciones que se pagan por beneficios dirigidos a sectores sociales, no individualizables. Señaló que dichas obras no se llevan a cabo a elección o por solicitud del contribuyente y que el pago del gravamen es obligatorio.

Conforme a lo anterior, la Sala Plena constató que la financiación del servicio de alumbrado público, en tanto no genera utilidades particulares a personas o grupos sociales específicos, no es compatible con las contribuciones especiales.

Así mismo, la Corte consideró que el artículo demandado condicionó la prestación continua, permanente y en interés general del alumbrado público a los criterios de viabilidad financiera y de rentabilidad razonable, en relación con aparentes beneficiarios individuales del servicio, con lo cual, puso en riesgo su suministro efectivo en todas las zonas del país. Al comportar esta consecuencia, la Sala Plena encontró que el legislador infringió la cláusula de Estado social, en especial los artículos 365 y 1º, así como el artículo 338 de la Constitución.

Desconoció que, de acuerdo al tenor literal del artículo 365 C. P., los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que en este reside la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, menoscabó el principio de la prevalencia del interés general, al someter a indicadores de rentabilidad y viabilidad financiera, ligados a supuestos beneficiarios individuales del servicio, la continuidad de un servicio que beneficia a toda la colectividad (art. 1º ídem). Y, por último, lesionó el artículo 338 C. P., puesto que el Constituyente solo permite a la ley establecer la modalidad de las contribuciones para obtener compensaciones por beneficios particulares recibidos, los cuales no se perciben a través del servicio de alumbrado público.

Con base en lo anterior, la Corte concluyó que el tributo creado por el artículo acusado era contrario a la Constitución. Dado que toda la regulación que seguía y antecedió al establecimiento de la contribución especial en los apartados controvertidos era accesoria a ella y guardaba unidad de sentido y propósito con el gravamen incompatible con la Carta, la Corte procedió a declarar la inexequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, en su integridad. La Sala Plena aclaró que, con la decisión, no surgía vacío normativo alguno, puesto que recobraban vigencia las disposiciones tributarias anteriores de alumbrado público, en especial, el numeral 1, literal a, de la Ley 84 de 1915, en concordancia con el artículo 1, literal d, del artículo de la Ley 97 de 1913 y todas las normas que las modificaran y complementaran.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** manifestaron su salvamento de voto parcial, por cuanto en su concepto, la decisión de inexequibilidad ha debido circunscribirse a los apartes demandados del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 que conferían al Ministerio de Minas y Energía facultad para establecer la metodología y los criterios técnicos a considerar por los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos de la contribución especial para financiar el servicio de alumbrado público, así como los elementos del hecho gravable y el destino de los recursos recaudados, aspectos que corresponden al ámbito de regulación de los concejos municipales y distritales, en desarrollo de la autonomía fiscal que le reconoce los

artículos 287.3 y 338 de la Constitución Política. En lo demás, consideraron que el artículo 191 era exequible, por las mismas razones expuestas en la sentencia C-155 de 2016.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó totalmente de la decisión de inexequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015. A su juicio, el legislador actuó dentro de margen de configuración que le corresponde en materia tributaria, como ya la determinó la Corte en la sentencia C-155 de 2016, la cual avaló la constitucionalidad de la norma legal que creó la contribución especial para financiar el servicio de alumbrado público, sujeta a límites, que garantizaban seguridad jurídica a los contribuyentes y evitaban los cobros excesivos y sin parámetros claros que existía en los municipios y distritos y una utilización racional de esos recursos. En su concepto, el artículo 191 no contrariaba ninguna norma ni principio constitucional, en la medida que la Carta no consagra una soberanía tributaria en cabeza de las entidades territoriales, la cual está reservada al legislador en virtud del modelo de Estado unitario, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte, habida cuenta que las atribuciones que corresponden a las asambleas departamentales (art. 300.4 C.P.) y a los concejos municipales (art. 313.4 C.Po.) siempre deben sujetarse a la ley.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron la presentación de aclaraciones de voto en relación con los fundamentos de la decisión de inexequibilidad del artículo 191 examinado.

LA PROHIBICIÓN LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA, REQUERÍA DE LA EXPEDICIÓN DE UNA NORMA LEGAL DE NATURALEZA ORGÁNICA, POR TRATARSE DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES (ARTS. 151 Y 288 C.Po.)