



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., primero (1º) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 20001-23-33-000-2012-00177-01 [21313]

Actor: DRUMMOND LTD. (NIT. 800021308-5)

Demandado: MUNICIPIO DE BECERRIL

Impuesto de alumbrado público

FALLO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 29 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que accedió a las súplicas de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

«**PRIMERO: RECHAZAR** por improcedente la solicitud de prejudicialidad formulada por el apoderado de la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de las Liquidaciones Oficiales del impuesto de alumbrado público Nros. 0458 del 2 de abril de 2012, 0468 del 2 de mayo de 2012, 0476 del 1 de junio de 2012 y 0484 del 2 de julio de 2012, así como de la Resolución No. 0106 del 1º de octubre de 2012, expedidas por el Alcalde Municipal de Becerril del Campo – Cesar.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que DRUMMOND LTD., no está obligada a pagar la suma liquidada en los actos administrativos que se anulan.

CUARTO. CONDÉNASE en costas a la parte demandada. Por Secretaría, una vez ejecutoriada la sentencia se liquidarán.

(...)».

ANTECEDENTES

El municipio del Becerril del Campo (Cesar), liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd., así:

Liquidación Oficial	Periodo	Valor	Fl.
0458 del 2 de abril de 2012	Abril de 2012	\$51.003.000	10
0468 del 2 de mayo de 2012	Mayo de 2012	\$51.003.000	11
0476 del 1º de junio de 2012	Junio de 2012	\$51.003.000	12
0484 del 2 de julio de 2012	Julio de 2012	\$51.003.000	13

La actora interpuso el recurso de reconsideración contra las anteriores liquidaciones¹, el cual fue decidido por la Administración municipal mediante la Resolución 0106 del 1º de octubre de 2012, en el sentido de confirmar los actos recurridos².

DEMANDA

DRUMMOND LTD., en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), solicitó que se anulen las liquidaciones oficiales de revisión y la

¹ Fls. 26 a 63

resolución que decidió el recurso de reconsideración. A título de restablecimiento del derecho pidió, que se declare que «(i) no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril, (ii) no está obligada al pago de las sumas liquidadas oficialmente por el municipio y (iii) ordenando el archivo del expediente que por este particular se haya abierto en contra de la Sucursal»³

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29, 95-9 y 338 de la Constitución Política.
- Artículo 18 de la Ley 9 de 1991
- Artículo 27 de la Ley 141 de 1994
- Artículo 231 de la Ley 685 de 2001
- Artículos 176 y 179 del Acuerdo Municipal No. 009 de noviembre 28 de 2005.

Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Expuso que la actividad minera resulta gravada con el impuesto de alumbrado público en el municipio demandado, al amparo de lo dispuesto en el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005, que prevé una tarifa especial para las “Empresas con actividades de Minería a cielo abierto que utilicen en el Municipio instalaciones o infraestructura para el almacenamiento, tratamiento, mantenimiento o Transporte de sus productos”.

Precisó que, no obstante lo anterior, el 28 de noviembre de 2005, es decir, casi 8 meses después de expedido el Acuerdo 004 de 2005, en el municipio de Becerril se profiere el Acuerdo 009, por el cual se adopta el Estatuto de Rentas, que se constituye en una norma posterior y en una regulación integral de las rentas locales, incluido el impuesto de alumbrado público. Agregó que el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005 no solo no prevé una tarifa especial para la industria minera, sino que en su artículo 707 dispuso que este acuerdo

² Fls. 16 a 24

³ Fl. 139

«deroga los Acuerdos No del de de , y el Acuerdo del de de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción y publicación».

Sostuvo que el argumento de la derogatoria del Acuerdo 004 de 2005 fue expuesto en el recurso de reconsideración, pero que el municipio guardó silencio al respecto, lo cual viola el derecho al debido proceso.

Precisó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 153 de 1887, la norma vigente y aplicable en materia del impuesto de alumbrado público en el municipio demandado, es el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005, bajo el cual la actora no sería sujeto pasivo del impuesto, y no el Acuerdo 004 de 2005, por lo tanto, los actos demandados incurren en indebida o falsa motivación.

En relación con la sujeción pasiva de la actora al impuesto de alumbrado público en el ente demandado, sostuvo que el único vínculo de la demandante con el municipio es una parte de la mina El Descanso, la cual está muy lejos de beneficiarse del alumbrado público del ente demandado.

De otra parte, manifestó que tanto el artículo 27 de la Ley 141 de 1994, como el artículo 231 de la Ley 685 de 2001, prohibieron a los entes territoriales imponer gravámenes a la explotación de recursos naturales renovables. Indicó que en el caso de la actora y de acuerdo con las definiciones de las actividades de exploración y explotación previstas en el Código de Minas, se puede concluir que no pueden estar gravadas con el impuesto de alumbrado público, las *«Empresas con actividades de Minería a cielo abierto que utilicen en el Municipio instalaciones o infraestructura para el almacenamiento, tratamiento, mantenimiento o Transporte de sus productos».*

Finalmente, sostuvo que los actos demandados violan el artículo 1º de la Ley 1386 de 2010, por cuanto en el municipio de Becerril del Campo, el servicio de

alumbrado público está concesionado y la participación de la concesión alcanza la proyección de los actos de determinación del impuesto.

OPOSICIÓN

El municipio demandado se opuso a las pretensiones de la actora, con los argumentos que se resumen así:

Propuso las siguientes excepciones:

Inepta demanda por no concretar, el demandante, la violación de las normas superiores: El capítulo relativo a las normas violadas y al concepto de violación, se limita a hacer consideraciones extrajurídicas, que no tienen que ver con las normas invocadas como violadas, sin que sea posible para el juez, en este caso, interpretar la demanda, pues el concepto de violación no lo permite.

Inepta demanda por no señalar la causal de nulidad que se configura: En este punto, el apoderado del ente demandado hizo un análisis doctrinal y jurisprudencial de las causales de nulidad previstas en el artículo 84 C.C.A. y resaltó que estas causales son taxativas. Agregó que *«en el caso bajo examen se citan como violadas con el acto administrativo demandado los artículos 29 constitucional, 828, 829, 830, 831 numeral 3º y 7º y 837-1 del Estatuto Tributario Nacional, sin precisar en qué consiste la violación, toda vez que lo único que hace el accionante es realizar un recorrido a través de la jurisprudencia contenciosa administrativa y citar fallos de nulidad de otros acuerdos municipales (...).»*. (sic)

Caducidad de la acción: El ente demandado explica cuándo se configura la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Indebida acumulación de pretensiones: Los cargos desarrollados por el demandante están encaminados a desvirtuar la legalidad de los actos administrativos que sirvieron de título al cobro coactivo, con lo cual, acumuló indebidamente las pretensiones. Además, que si su

propósito era el de interponer la acción de simple nulidad de los acuerdos, no es posible solicitar una nulidad sobreviniente.

También propuso las excepciones de **indebido agotamiento de la vía gubernativa, de indebida escogencia de la acción e imposibilidad de alegar hechos y fundamentos nuevos**, sustentadas en argumentos, que como los expuestos en las anteriores excepciones, no fueron concretados para el presente caso ni hacen referencia a la demanda interpuesta por la actora.

En cuanto a los argumentos de fondo expuestos en la demanda, indicó que la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que, si bien existe la prohibición de gravar con impuestos territoriales la actividad de exploración, explotación y transporte de recursos naturales, la sujeción pasiva de las empresas que realizan dicha actividad frente al impuesto de alumbrado, no viola dicha exención pues no grava actividad alguna sino que tiene como fin hacer determinable el sujeto pasivo del tributo que tiene como hecho generador ser usuario potencial del servicio.

Por lo anterior, concluyó que el artículo 7º del Acuerdo 004 del 2005, que establece una tarifa de 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las «*Empresas con actividades de Minería a cielo abierto que utilicen en el Municipio instalaciones o infraestructura para el almacenamiento, tratamiento, mantenimiento o Transporte de sus productos*», no contempla ninguno de los vocablos a los que se refieren las normas superiores invocadas como violadas ni contradice la jurisprudencia comentada.

Alegó que no se puede predicar que el Acuerdo 009 del 2005 haya derogado el Acuerdo 004 de ese mismo año, por cuanto i) el artículo 709 del Acuerdo 009 de 2005 no hace referencia al Acuerdo 004 de 2005, ii) el Acuerdo 009 no regula íntegramente la materia que trata el Acuerdo 004, concretamente el impuesto de alumbrado público y iii) no existe incompatibilidad entre lo regulado por el Acuerdo 009 y lo reglamentado en el Acuerdo 004, respecto del impuesto de alumbrado público.

Finalmente, sostuvo que los actos administrativos demandados fueron expedidos por funcionario competente de la Administración, tal como se prueba al observar la rúbrica, pues ninguno de los actos han sido expedidos por funcionarios de la concesión de alumbrado público.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cesar accedió a las súplicas de la demanda, por las razones que se resumen a continuación.

Estimó el *a quo*, que no es procedente la solicitud de prejudicialidad planteada por la parte demandante, al estar demandado el Acuerdo 004 de 2005, en el que se fundamentan los actos, toda vez que el enjuiciamiento de un acto administrativo general en un proceso de nulidad en curso, no constituye un proceso necesario para definir el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo fundado en aquél. Indicó que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido suspendidos o anulados y en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se puede por vía de excepción, declarar la nulidad del acto general en el que se fundó el acto particular demandado.

En cuanto al fondo del proceso, el Tribunal transcribió los artículos 71 y 72 C.C. y 3º de la Ley 153 de 1887 y observó que revisadas las disposiciones de los Acuerdos 004 de 2005 y 009 de 2005 que regulan el impuesto de alumbrado público, el Acuerdo 009 de 2005 regula íntegramente los asuntos rentísticos del municipio y, en el capítulo IX, desarrolla lo concerniente al impuesto sobre el servicio de alumbrado público, es decir, todos sus elementos.

Señaló el *a quo* que en el caso existe una derogatoria tácita del Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005, pues el Acuerdo 009 de 2005, regula de manera integral el impuesto de alumbrado público. Agregó el Tribunal que el Acuerdo 009 de 2005, en el acápite de objeto y contenido, se establece que dicho estatuto tiene por objeto la definición general de los impuestos, tasas y contribuciones, su administración, determinación, discusión, control y recaudo.

Por lo anterior, concluyó el Tribunal que el municipio demandado al momento de liquidar a la actora el impuesto de alumbrado público, correspondiente a los meses de abril a julio de 2012, no podía soportar dicha liquidación en el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005, pues incurrió en falsa motivación.

Finalmente, indicó que la prosperidad de este cargo releva al Tribunal del análisis de las demás causales de nulidad.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el **municipio demandado** interpuso recurso de apelación, en el que solicitó revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

Explicó que la derogatoria es entendida como la revocación de una ley anterior por una nueva o posterior. Indicó que la derogatoria es expresa cuando el texto de la nueva ley así lo manifiesta en forma diáfana y clara; y la derogatoria es tácita cuando deviene de la incompatibilidad, contradicción, ambigüedad entre la ley antigua y la nueva.

Sostuvo que, de conformidad con el artículo 72 CC, la derogación tácita se presenta cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, pero queda vigente la ley anterior en todo aquello que no pugne con la nueva ley. Agregó que, para determinar la incompatibilidad entre la ley nueva y la ley anterior deben verificarse tres parámetros: i) igualdad de materia en ambas leyes, ii) identidad de destinatarios y iii) contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos.

Precisó que, de acuerdo con lo anterior, no se puede sostener que el Acuerdo 009 de 2005 haya derogado íntegramente el Acuerdo 004 de ese mismo año por cuanto: a) el artículo 709 del Acuerdo 009 al tratar las normas a derogarse,

no hace referencia al Acuerdo 004 de 2009; b) el Acuerdo 009 no regula íntegramente el impuesto de alumbrado público de que trata el Acuerdo 004 y c) no existe incompatibilidad entre lo regulado en ambos acuerdos.

Apelación adhesiva. La parte demandante indicó que, si bien comparte la decisión del Tribunal, interpone el recurso con el fin de que el juez de segunda instancia se pronuncie sobre los argumentos restantes de su representada, esto es, respecto de: i) la especial protección de la cual goza Drummond por el tipo de actividad que desarrolla; ii) la prohibición de delegar las funciones de fiscalización, liquidación y cobro del tributo en terceros, en este caso, en el concesionario del servicio de alumbrado y iii) la no sujeción de la actora respecto del tributo porque no está ubicada en la cabecera municipal donde el municipio presta el mencionada servicio.

Finalmente, hizo referencia a sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado sobre la prohibición de gravar a las empresas que explotan o transportan recursos no renovables.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** hizo énfasis en los argumentos expuestos en la apelación adhesiva.

El **municipio demandado** guardó silencio.

El **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia apelada por lo siguiente:

No le asiste razón al recurrente cuando afirma que no hay derogatoria tácita del Acuerdo 004, porque el Acuerdo 009 no hace una referencia directa del acuerdo a derogar. Precisamente, el motivo de la litis es la derogatoria tácita que se caracteriza por no expresar concretamente las normas que pretende derogar, para lo cual, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-901 de 2011, deben interpretarse ambas leyes para establecer cuál es la normativa vigente.

Afirmó que tampoco tiene razón el recurrente cuando sostiene que no se reguló de manera íntegra el impuesto de alumbrado público, sin aportar argumento alguno para soportar esta premisa. Indicó que comparados ambos acuerdos se llega a la conclusión que el Acuerdo 009 de 2005 reguló de manera íntegra el impuesto de alumbrado público, pues abordó todos los elementos esenciales del tributo, así como el mecanismo y agentes de recaudo, lo cual no trató el Acuerdo 004.

Por lo anterior, precisó que en este caso existe una derogación orgánica, como lo prevé el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, cuando la nueva ley regula integralmente la materia. Agregó que frente a las tarifas diferenciadoras que traía el Acuerdo 004 de 2005, en especial, la aplicada a la demandante, se observa que el Acuerdo 009 estableció una sola tarifa para todos los destinatarios del impuesto, motivo por el cual, la actora no dejó de ser sujeto pasivo, pero si varió la tarifa, para dejarla en el 6% del consumo de energía que se cobra sobre facturación.

Concluyó que los actos administrativos fueron expedidos con falsa motivación, pues el impuesto de alumbrado en el ente demandado había sido reglamentado en su totalidad en el Acuerdo 009 de 2005, por tanto, el municipio debió haberle aplicado esta normativa a la demandante.

Finalmente, precisó que la pretensión de la demandante fue que se declarara la nulidad de los actos por cualquiera de los argumentos esgrimidos en la demanda, por tanto, al haberse determinado por el Tribunal que los actos se habían expedido con falsa motivación, podía válidamente relevarse del estudio de los demás cargos.

MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA. El apoderado de la parte demandante solicitó, dentro del presente proceso, que se decretara medida cautelar de urgencia con el fin de que se ordenara la suspensión del proceso de cobro coactivo que el municipio de Becerril del Campo adelantaba para hacer efectivos los valores determinados en las liquidaciones oficiales objeto de demanda. Por auto del 4 de noviembre de 2015, el Despacho Ponente decretó la suspensión del proceso de cobro coactivo que el municipio demandado adelanta contra DRUMMOND y ordenó a la actora prestar caución, por encontrar reunidos los requisitos previstos en los artículos 231 y 234 CPACA⁴.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales el municipio de Becerril del Campo liquidó oficialmente a la

actora, el impuesto de alumbrado público por los meses de abril a julio de 2012.

El Tribunal anuló los actos demandados al encontrar que, como fundamento de las liquidaciones oficiales que determinaron el impuesto a cargo de la demandante, se invocó el Acuerdo 004 de 2005, el cual fue derogado tácitamente por el Acuerdo 009 del mismo año.

La demandada apeló la decisión de primera instancia pues, a su juicio, no existió una derogación tácita de la normativa del Acuerdo 004 de 2005 que regulaba el impuesto de alumbrado público en el municipio, toda vez que el Acuerdo 009 de 2005 no reguló integralmente el impuesto de alumbrado público y porque no existe incompatibilidad entre lo regulado en los dos acuerdos mencionados.

La parte demandante presentó apelación adhesiva para insistir en los cargos que no fueron estudiados por el *a quo*, y que también hicieron parte de los argumentos expuestos en la demanda para solicitar la nulidad de los actos acusados.

En esas condiciones, conforme con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por disposición del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la Sala resolverá sin limitaciones.

Para resolver el asunto planteado, se debe analizar, en primer término los cargos relacionados con la falta de competencia para expedir los actos demandados y si las liquidaciones oficiales acusadas fueron sustentadas en una norma derogada. De no prosperar ninguno de los anteriores, procede la Sala a estudiar si la demandante es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio demandado.

Falta de competencia

Pues bien, la demandante sostiene, con fundamento en el artículo 1º de la Ley 1386 de 2010⁵ que prohibió a los entes territoriales delegar la función tributaria, que en el municipio de Becerril del Campo la participación de la concesión del servicio de alumbrado público «*alcanza la proyección de los actos de determinación el impuesto*».

Al respecto, la Sala advierte, de una parte, que los actos demandados fueron suscritos por el Alcalde Municipal de Becerril del Campo, y de otra, que revisado el contrato de concesión del servicio de alumbrado público⁶ celebrado entre el ente municipal –concedente- e ISAN LTDA. – concesionario-, el 15 de noviembre de 2005, no se advierte que en sus cláusulas se haya estipulado que el concesionario tiene dentro de sus obligaciones la de “proyectar” los actos de determinación del impuesto, que son los que se demandan en este proceso⁷. Así pues, el cargo alegado por la demandante carece de sustento y tampoco se desvirtuó que el Alcalde Municipal era el competente para proferir los actos demandados.

Vigencia de la norma que sirve de sustento a la actuación demandada

⁵ **Artículo 1º.** *Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos.* No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados.

Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado.

Las entidades de control correspondientes a la fecha de expedición de esta ley, deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

⁶ Fls. 255 a 261 cdno. 2 – Contrato 001 Licitación Pública No. AP-001 SBC 2005.

⁷ El párrafo primero de la cláusula tercera estipula que el concesionario debe iniciar los procesos de jurisdicción coactiva y «*prestará toda su colaboración a asesorar al CONCEDENTE para la sustanciación de los procesos de ejecución coactivo (...)*» (fl. 256) , lo cual corresponde a una etapa distinta a la de determinación que es la que se discute en este proceso.

En primer término, debe precisarse que el cargo propuesto por el demandante se circunscribe a un error de derecho por indebida aplicación de la normativa, por cuanto, la Administración, para fundamentar los actos demandados acudió a lo regulado por el Acuerdo 004 de 2005, el cual perdió su vigencia.

Pues bien, respecto de la derogación expresa y tácita, como lo precisó el demandante y el *a quo* en la sentencia objeto de apelación, los artículos 71 y 72 del Código Civil disponen:

ARTÍCULO 71. CLASES DE DEROGACIÓN. *La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.*

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

ARTÍCULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACIÓN TÁCITA. *La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.*

La derogación orgánica está prevista en el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, así:

ARTÍCULO 3. *Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.*

En la sentencia C-229 de 2015, la Corte Constitucional se refirió a las formas de derogación previstas en los artículos antes transcritos, para lo cual se remitió a jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁸, así:

«Como se puede colegir de lo transcrito, la derogación de los enunciados legales reviste diversas formas, tales son, la expresa, la tácita y la orgánica. Respecto de las mismas la citada jurisprudencia de la Corte Suprema dijo:

(...)la derogación de una ley puede ser expresa, tácita y orgánica. Es de la primera especie cuando la nueva ley suprime formalmente la anterior; es de la segunda, cuando la norma posterior contiene disposiciones incompatibles con

⁸ [2] Sala de Casación Civil, marzo 28 de 1994, M.P. Humberto Murcia Ballén, Gaceta Judicial 2415, p. 116

las de la antigua; y es de la tercera, cuando una ley nueva regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (...)

Y a propósito de las formas de derogación tácita y orgánica explicaba:

*La derogación tácita encuentra su fundamento o razón de ser en que, existiendo dos leyes contradictorias de diversas épocas, tiene que entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera; y el de la orgánica, en que si el legislador ha redisciplinado toda la materia regulada por una norma precedente, forzoso es suponer qué ha partido de otros principios directrices, los cuales, en sus variadas y posibles aplicaciones, podrían llevar a consecuencias diversas y aun opuestas a las que se pretenden si se introdujera un precepto de la ley antigua, **aunque no fuere incompatible con las normas de la ley nueva.***

La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da cuando la nueva ley "regule íntegramente la materia" que la anterior normación positiva disciplinaba. Empero, el determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende, no tanto del mayor o menor número de disposiciones que contenga en relación con la antigua, sino de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.(...)

Este entendimiento ha sido replicado, en mucho, por la jurisprudencia de esta Sala Plena y, expresamente se ha reconocido su aceptación en la sentencia C-328 de 2001[3]»⁹.

Pues bien, con fundamento en el marco legal y jurisprudencial expuesto, se observa que en materia del impuesto de alumbrado público, los Acuerdos 004 y 009 de 2005 del municipio del Becerril del Campo, dispusieron lo siguiente:

Acuerdo 004 de 8 de abril de 2005	Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005
<i>POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN CAPITULO AL TITULO I SECCIÓN I DEL ACUERDO No 002 DE MARZO 07 DE 1994</i>	POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE RENTAS, DE PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE BECERRIL, CESAR
<i>CAPÍTULO IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO</i>	<i>CAPÍTULO IX IMPUESTO DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO</i>
ARTÍCULO SEGUNDO: - El Estatuto de Rentas, Acuerdo 002 de Marzo 07 de 1994,	ARTÍCULO 172º.- DEFINICIÓN. Es el servicio público consistente en la iluminación

⁹ [3] En el mismo proveído se citan como manifestaciones de esta línea jurisprudencial las sentencias C-558 de 1992, C-308 de 1994, y C-558 de 1996.

Acuerdo 004 de 8 de abril de 2005	Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005
<p>en el Capítulo Adicional del Título I Sección I tendrá un Artículo 63 – A, que será del siguiente tenor¹⁰: DEFINICIÓN DEL IMPUESTO DEL ALUMBRADO PÚBLICO. El impuesto de Alumbrado Público es un Tributo que se cobra con destinación a la Recuperación de los Costos, Gastos e Inversiones que demanda el mismo por la prestación del Servicio de Alumbrado Público en Vías Públicas, Parques Públicos (...)</p>	<p>de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular.</p>
<p>ARTÍCULO TERCERO:- [63-B]: HECHO GENERADOR. El y/o poseedor (sic), y/o arrendatario, y/o Ocupante, y/o Usufructuario a cualquier Título de un Bien Inmueble y/o el Beneficiario Directo o Indirecto del Servicio de Alumbrado Público prestado en toda el Área de la jurisdicción del Municipio.</p>	<p>ARTÍCULO 173º.- HECHO GENERADOR. El hecho generador del Impuesto de Alumbrado Público está constituido por el servicio y beneficio del servicio público definido en el artículo anterior.</p>
<p>ARTÍCULO CUARTO:- [63-C]: SUJETO ACTIVO. El Municipio de Becerril es el Sujeto Activo del Impuesto de Alumbrado Público, en él radica las potestades tributarias de administración, es Titular de los derechos de liquidación, control, fiscalización, recaudo, cobro y disposiciones de los recursos correspondientes y en consecuencia podrá celebrar los Contratos o Convenios que garanticen su eficaz y eficiente recaudo,(...)</p>	<p>ARTÍCULO 174º.- SUJETO ACTIVO. El sujeto activo lo será el Municipio de Becerril</p>
<p>ARTÍCULO QUINTO:- [63-D]: SUJETO PASIVO. Lo constituye el Propietario y/o poseedor, y/o arrendatario, y/o Ocupante, y/o Usufructuario a cualquier Título de un Bien Inmueble y/o el Beneficiario Directo o Indirecto del Servicio de Alumbrado Público prestado en toda el Área de la jurisdicción del Municipio.</p>	<p>ARTÍCULO 175º.- SUJETO PASIVO. El sujeto pasivo lo constituirán todos los beneficiarios del servicio público definido en el artículo 172 del presente acuerdo, incluidos en este concepto los autogeneradores.</p>
<p>ARTÍCULO SEXTO:- [63-E]: BASE GRAVABLE. El Impuesto de Alumbrado Público consistirá en un valor mensual que se cobrará individualmente a los Sujetos Pasivos calculados por un porcentaje sobre el valor bruto del consumo de Energía Eléctrica teniendo en cuenta su estrato o nivel de suscriptores del Servicio de Energía Eléctrica, para los Contribuyentes no incorporados como suscriptores del Servicio de Energía Eléctrica se tomará como Base un Porcentaje de la Liquidación del Impuesto Predial Unificado <u>y para las Empresas de Actividades Especiales se determinará en Salarios Mínimos Legales Mensuales.</u></p>	<p>ARTÍCULO 176º.- BASE GRAVABLE. Para los beneficiarios del consumo de energía será el valor de la energía facturada por la Empresa que suministre el servicio; para el caso de los propietarios de lotes urbanos se tomará como base el valor del impuesto predial anual y para los autogeneradores la base será el valor generado de Energía para su consumo.</p>
	ARTÍCULO 177º.- MECANISMO DE

¹⁰ Todos los artículos de este Acuerdo inician con esta precisión y solo cambia el número del artículo que se adiciona.

Acuerdo 004 de 8 de abril de 2005	Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005																														
	<p>RECAUDO. El municipio es responsable del pago del suministro, mantenimiento y expansión del servicio. Este podrá efectuar directamente el cobro a los beneficiarios y autogeneradores, mediante la utilización de la infraestructura de las empresas distribuidoras; esta potestad se considera discrecional para la Administración. Para el caso del cobro del impuesto de alumbrado público a los propietarios de lotes urbanos, el recaudo se hará a través de la Secretaría de Hacienda Municipal en la misma fecha de vencimiento del impuesto predial unificado.</p>																														
	<p>ARTÍCULO 178o.- RETENCIÓN Y PAGO. Son agentes de recaudo de este Impuesto a que se refiere éste capítulo, las empresas de servicios públicos domiciliarios que atienden a los usuarios, beneficiarios o autogeneradores a que alude el presente capítulo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios facturarán este impuesto en la misma cuenta que expidan para el cobro del servicio público de energía.</p> <p>PARÁGRAFO. El señor Alcalde mediante convenio definirá los aspectos de la facturación y reglamentará la forma de hacer las transferencias de los recursos recaudados al Municipio.</p>																														
<p>ARTÍCULO SÉPTIMO:- [63-F]:</p> <table border="1" data-bbox="229 1205 762 1518"> <thead> <tr> <th>Sector</th> <th>Tarifa</th> <th>Tarifa Mínima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Comercial Nivel I</td> <td>15%</td> <td>14.900</td> </tr> <tr> <td>Industrial Nivel I</td> <td>15%</td> <td>35.000</td> </tr> <tr> <td>No Reg. Peaje Niv. I</td> <td>5SMMLV</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Oficina Nivel I</td> <td>12%</td> <td>28.400</td> </tr> <tr> <td>Residencial Estrato 1</td> <td>12%</td> <td>1.850</td> </tr> <tr> <td>Residencial Estrato 2</td> <td>12%</td> <td>3.050</td> </tr> <tr> <td>Residencial Estrato 3</td> <td>12%</td> <td>4.000</td> </tr> <tr> <td>Residencial Estrato 4</td> <td>12%</td> <td>5.000</td> </tr> <tr> <td>Residencial Estrato 5</td> <td>12%</td> <td>8.000</td> </tr> </tbody> </table>	Sector	Tarifa	Tarifa Mínima	Comercial Nivel I	15%	14.900	Industrial Nivel I	15%	35.000	No Reg. Peaje Niv. I	5SMMLV		Oficina Nivel I	12%	28.400	Residencial Estrato 1	12%	1.850	Residencial Estrato 2	12%	3.050	Residencial Estrato 3	12%	4.000	Residencial Estrato 4	12%	5.000	Residencial Estrato 5	12%	8.000	<p>ARTÍCULO 179º.- TARIFAS. Establézcanse las tarifas del Impuesto de alumbrado público para los beneficiarios pertenecientes a la categoría residencial, comercial, oficial e industrial para el sector urbano aplicando la tarifa del 6% del consumo de energía que se cobra actualmente sobre facturación. Las tarifas para los propietarios de lotes ubicados en el sector urbano será el 40% del valor del impuesto predial. Para el caso de los autogeneradores la tarifa será del 10% sobre el costo de la energía generada para su consumo.</p>
Sector	Tarifa	Tarifa Mínima																													
Comercial Nivel I	15%	14.900																													
Industrial Nivel I	15%	35.000																													
No Reg. Peaje Niv. I	5SMMLV																														
Oficina Nivel I	12%	28.400																													
Residencial Estrato 1	12%	1.850																													
Residencial Estrato 2	12%	3.050																													
Residencial Estrato 3	12%	4.000																													
Residencial Estrato 4	12%	5.000																													
Residencial Estrato 5	12%	8.000																													
<p>PARÁGRAFO 1: Las Tarifas de Alumbrado Público para los Usuarios que a continuación se señala serán así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios de Electricidad y Gas equivalente a 15 SMMLV. • Subestaciones de Energía Eléctrica con capacidad nominal igual o superior a 2MVA, 10 SMMLV • Empresas de Telecomunicaciones que utilicen en el Municipio Instalaciones o Infraestructura o sistema para la prestación de sus Servicios. 10 SMMLV. • <u>Empresas con actividades de Minería a Cielo Abierto que utilicen en el</u> 																															

Acuerdo 004 de 8 de abril de 2005	Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005
<p><u>Municipio Instalaciones o Infraestructura para el Almacenamiento, Tratamiento, Mantenimiento o Transporte para sus Productos, 90 SMMLV</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas dedicadas a la Explotación y Comercialización de Petróleos y sus derivados, o de Gas Natural que utilicen cualquier tipo de Infraestructura para el Tratamiento, Almacenamiento o Conducción de sus Productos, 90 SMMLV • Empresa para la Operación y Mantenimiento Ferroviario, 10 SMMLV • Empresa de Servicios Aéreos sujeta al control de la Aeronáutica Civil, 5SMMLV • Entidades Financiera y/o creditarias, (sic) 5SMMLV 	
<p>ARTÍCULO OCTAVO:- [63-G]: APROPIACIONES PRESUPUESTALES. (...)</p>	<p>ARTÍCULO 180º.- CONTRATO DE SUMINISTRO Y EXPANSIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. (...)</p>

De la lectura integral de los Acuerdos transcritos, en cuanto regularon el impuesto de alumbrado público, esta Corporación advierte que el Concejo Municipal de Becerril del Campo al expedir el Acuerdo 009 de 2005, realizó una regulación completa del impuesto de alumbrado público, máxime si se tiene en cuenta que mediante el citado Acuerdo se expidió el estatuto de rentas del municipio y en dicho acto están regulados todos los impuestos territoriales y el procedimiento tributario, sancionatorio y de cobro aplicables.

En esas condiciones, la Sala considera que el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005, en relación con el impuesto analizado, constituye una derogación orgánica del Acuerdo 004 de 2005 porque, en palabras de la Corte Suprema de Justicia, el Concejo Municipal de Becerril del Campo manifestó a través del último acuerdo expedido su intención de redisciplinar toda la materia regulada en la normativa precedente [Acdo. 004/05].

Ahora bien, en relación con la base gravable y las tarifas, se advierte que en el Acuerdo 009 de 2005 los sujetos pasivos quedaron agrupados en las categorías: residencial, comercial, oficial, industrial y autogeneradores, sin que

se hubiera hecho referencia a otro tipo de actividades, lo cual en principio no sería incompatible con los artículos 6º y 7º del Acuerdo 005 de 2005 para las denominadas «*Empresas de actividades especiales*», que fue la aplicada en el asunto *sub examine*, sin embargo, la Sala advierte que, como se expuso en la jurisprudencia transcrita, la derogación orgánica supone una regulación íntegra de una materia, aun cuando no exista contradicción con la normativa derogada.

Por lo anterior, la Sala concluye que la Administración aplicó indebidamente el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005 al liquidar el impuesto a cargo de la demandante por los meses de abril a julio de 2012, pues la regulación vigente para dichos periodos, era la contenida en el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005.

En todo caso, y aun si en gracia de discusión se decidiera aplicar el acuerdo vigente a los periodos discutidos, se advierte que la demandada no demostró que la actora tuviera la condición de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Sala, al declarar la legalidad de normas que imponen la calidad de sujeto pasivo a las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables, ha condicionado su legalidad a dos aspectos: i) que sean usuarios potenciales del servicio en tanto hagan parte de la colectividad que reside en el municipio que administra el tributo, es decir, que tengan establecimiento en esa jurisdicción municipal y ii) que resulten beneficiadas directa o indirectamente de forma transitoria o permanente con el servicio público de alumbrado¹¹.

En el presente caso, la actora alegó en la demanda que no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público porque su único vínculo con el municipio es una parte de la mina El Descanso que está muy lejos de beneficiarse del alumbrado público¹², aspecto que no fue controvertido por el ente municipal.

¹¹ En este sentido se pronunció la Sala en la sentencia del 24 de septiembre de 2015, Exp. 21217, Actor: Drummond Ltd., M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹² Fl. 147 c.p.

Pues bien, en un asunto similar la Sala precisó lo siguiente¹³:

«5.11.1. Para la Sala, le correspondía a la parte demandada demostrar que la sociedad demandante era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, esto es, que hacía parte de la colectividad que reside en su jurisdicción municipal y, que por ende, se beneficiaba de forma directa o indirecta con la prestación del servicio.

Así lo consideró, en la sentencia del 26 de febrero de 2015¹⁴, que decidió la legalidad del artículo 6 del Acuerdo No. 8 de 2009, al señalar que en cada caso particular, el municipio que administra el tributo debe demostrar, en caso de que quiera conminar a una de las personas a que alude el artículo sexto del Acuerdo No. 8 de 2009, que es usuario potencial del servicio público en la jurisdicción territorial del municipio respectivo.

No puede perderse de vista que este impuesto fue liquidado de forma directa por el municipio y, desde esa perspectiva, le correspondía señalar los supuestos de hechos previstos para poder atribuirle tal consecuencia jurídica –la calidad de sujeto pasivo-.

En efecto, la autoridad tributaria estaba facultada para adelantar la investigación correspondiente y propiciar el debate probatorio pertinente, a efectos de fundamentar las decisiones que adopta.

5.11.2. Máxime cuando la demandante sostuvo que no tiene bien inmueble o establecimiento en el municipio de Zona Bananera y, que, por esa razón, no era sujeto pasivo del impuesto¹⁵.

Este argumento no fue controvertido por el municipio y, constituye una negación indefinida que no requiere de prueba, conforme con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, correspondiéndole a la demandada desvirtuar tal afirmación, circunstancia que no está probada en el expediente.

5.12. Habida consideración de que no se encuentra probado que Drummond Ltd. hiciera parte de la colectividad que reside en el municipio de Zona Bananera, no es procedente que se le impusiera la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público».

Al igual que la jurisprudencia transcrita, la Sala observa que en el proceso no se demostró la calidad de sujeto pasivo de la actora del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril del Campo.

¹³ Ib.

¹⁴ C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 19042.

¹⁵ FI 12 c.p.

Las anteriores razones son suficientes para anular los actos demandados, como lo decidió el Tribunal.

Finalmente, la Sala dispondrá en la parte resolutive, el levantamiento de la medida cautelar, para que el municipio reconozca en el proceso de cobro suspendido mediante auto del 4 de noviembre de 2015, los efectos de la presente sentencia. Adicionalmente, se ordenará devolver a la demandante la caución otorgada mediante póliza de seguro, toda vez que se otorgó para garantizar el pago de los valores que el ente demandado ordenó embargar y entregar y la decisión resultó favorable a sus pretensiones, pues se anulan los actos que sirven de fundamento al mencionado proceso de cobro.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del 29 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.
2. **LEVÁNTASE** la medida cautelar decretada mediante auto del 4 de noviembre de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. **ORDÉNASE**, por Secretaría de la Sección Cuarta, la devolución de la póliza de seguro de cumplimiento judicial que obra a folio 37 del cuaderno para el trámite de la medida cautelar.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Aclaro voto