



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 63001-23-31-000-2009-00124-02 (22956) ACUMULADO  
**Demandante:** EMPRESA DE ENERGÍA DEL QUINDIO S. A. ESP  
**Demandado:** MUNICIPIO DE MONTENEGRO (QUINDÍO)  
**Temas:** Nulidad simple de los Acuerdos 016 de 2001 y 013 de 2008 del Concejo Municipal de Montenegro y de Resoluciones 209 y 257 de 2001 y 007-B de 2002, de la Alcaldía de Montenegro - Facultad impositiva territorial - Sistema de retención del tributo de alumbrado público

**SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Montenegro (Quindío) contra la sentencia del 23 de septiembre de 2016, por la cual el Tribunal Administrativo del Quindío decidió las acciones de nulidad tramitadas en procesos acumulados<sup>1</sup>, contra los Acuerdos 013 del 24 de junio de 2008 y 016 del 9 de septiembre de 2001, del Concejo Municipal de Montenegro (Quindío), y las Resoluciones 209 del 26 de septiembre de 2001, 257 del 28 de diciembre de 2001 y 007-B del 9 de enero de 2002<sup>2</sup>, expedidas por el Alcalde del mismo municipio.

---

<sup>1</sup> Procesos 63001233100020090012400 y 6300123310002010010500, acumulados por auto del 4 de febrero de 2011, del Tribunal administrativo del Quindío (fls. 333 a 336, c. 1)

<sup>2</sup> Fls. 46 a 51, c. 1, 24 a 25 y 185 a 196, c. 2

La parte resolutive del fallo apelado, dispuso:

**“PRIMERO: INHÍBASE** de pronunciarse sobre la Legalidad de la Resolución No. 209 del 26 de septiembre de 2001 por las razones expuestas.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la nulidad del artículo 3º del Acuerdo 016 de 2001 proferido por el Concejo del Municipio de Montenegro.

**TERCERO: DECLÁRASE** la nulidad de las Resoluciones Nos. 257 del 28 de diciembre de 2001 y 007-B del 09 de enero del 2002 expedidas por el Alcalde de Montenegro.

**CUARTO: NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda 2010-00105.

**QUINTO: DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008 proferido por el Concejo del Municipio de Montenegro de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SÉPTIMO:** Sin costas en esta instancia de acuerdo a lo expuesto en las consideraciones anteriores. ”

## **NORMAS ACUSADAS**

**ACUERDO No. 016**  
**Septiembre 9 de 2001**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CONFIERE UNA AUTORIZACIÓN PROTEMPORE AL EJECUTIVO MUNICIPAL RELATIVA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ÁREA GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO”**

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE MONTENEGRO, Q., en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el numeral 1, 3 y 4 del Artículo 313, los Artículos 311 y 388 de la Constitución Nacional; Artículo 1 literal a) de la Ley 84 de 1915, Artículo 32 numerales 3 y 7 de la Ley 136 de 1994.

### **ACUERDA**

**ARTICULO PRIMERO:** Autorizar al Señor Alcalde Municipal para que contrate por el sistema de concesión, o con terceros, o directamente el municipio o asociativo las labores de suministro, instalación, mantenimiento, expansión y administración de la infraestructura y todos los elementos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Montenegro Q., el cual podrá contratar con personas naturales o jurídicas que acrediten idoneidad, experiencia y solidez económica en dichas labores, con la finalidad de reponer su infraestructura y ampliar la cobertura del servicio, en cualquier caso con la observancia de lo dispuesto en las leyes 142 y 143 de 1994 y la Resolución CREG 043 de 1995.

**ARTICULO SEGUNDO:** Se autoriza al Alcalde para que celebre contrato interadministrativo con la Empresa de Energía con quien acuerde el suministro, con el propósito de que dicha entidad liquide, facture y cobre las tasas que se fijen para el impuesto de alumbrado público en el Municipio.

**ARTICULO TERCERO:** Se autoriza al señor Alcalde para que de acuerdo a la infraestructura de costos de menor valor, que garantice una prestación eficaz, eficiente y oportuna del servicio, defina y fije la tasa de impuesto de alumbrado público en el área geográfica del municipio.

**ARTICULO CUARTO:** El servicio de alumbrado público municipal será prestado diariamente de 6:00 pm a 6:00 am, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

**ARTICULO QUINTO:** El contrato de concesión o los que trata el Artículo Primero del presente Acuerdo que se autoriza al ejecutivo municipal; tendrá una vigencia máxima hasta veinte (20) años.

**ARTICULO SEXTO:** El ejecutivo municipal tendrá un plazo máximo de ciento (120) días continuos contados a partir de la fecha de aprobación del presente Acuerdo para celebrar los contratos y expedir los Decretos respectivos relativos a los aquí autorizado."

**RESOLUCIÓN NÚMERO 209**  
**(Septiembre 26 de 2001)**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA APERTURA DE UNA OFERTA PÚBLICA”**

El Alcalde municipal de Montenegro Quindío, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas por la Ley 143/94

**CONSIDERANDO**

- Que por medio del acuerdo 016 del 09 de septiembre de 2001; expedido por el Honorable Concejo Municipal de Montenegro Quindío, el Alcalde Municipal ha sido autorizado para que proceda a la celebración de un contrato de concesión para la prestación del servicio de alumbrado público.
- Que, según estudio realizado, el estado actual del servicio es deficiente y se debe considerar las condiciones financieras del Municipio.
- Que la resolución 043 de 1995 expedida por la Comisión de Regulación de energía y gas, la responsabilidad en todas las etapas de la prestación del servicio de alumbrado público compete única y exclusivamente a la administración municipal.
- Que la Ley 143 de 1994, en su artículo 10 regula el otorgamiento de los contratos relativos al citado servicio. Asimismo, regula lo relativo a los contratos de concesión en su capítulo XI.
- Que la resolución 81132 de 1996 del Ministerio de Minas y Energía faculta a la Administración Municipal para contratar bajo el sistema de concesión lo relativo a la prestación del servicio de alumbrado público, previa la respectiva autorización del Consejo Municipal

**RESUELVE**

**ARTICULO PRIMERO:** Ordenar la apertura de la Oferta Pública N° 001 de 2001, cuyo objeto es: Contratar bajo el Sistema de Concesión la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, instalación, reemplazo, renovación, expansión y mantenimiento de las luminarias y accesorios eléctricos, así como el cálculo del consumo mensual de energía eléctrica del mismo, en el Municipio de Montenegro Q.

**ARTICULO SEGUNDO:** La apertura de la mencionada oferta pública, se hará el día 12 de octubre a las 8:00 AM en la Alcaldía Municipal de Montenegro Quindío, y el cierre de la misma será el día 26 de octubre a las 9:30 AM., en las oficinas de la Alcaldía Municipal, situada en la carrera 6 calle 17 esquina, fecha y hora hasta la cual se recibirán las respectivas propuestas.

**ARTICULO TERCERO:** Entre las fechas de expedición de la presente resolución y apertura de la oferta se efectuará una publicación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 30 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.

**ARTICULO CUARTO:** La venta de los términos de referencia se hará a partir 16 de octubre de 2001 a las 8:00 AM y hasta el 24 de octubre a las 3:30 PM., Previa cancelación en la Tesorería Municipal de Montenegro de la suma de TRES MILLONES DÉ PESOS MCTE (\$3.000.000.00), valor del original y NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$950.000.00) por cada copia adicional. Valores que no son reembolsables.

**ARTICULO QUINTO:** Podrán participar todas las personas naturales o jurídicas, consorcios y uniones temporales que estén en capacidad técnica, jurídica y financiera de acceder a prestar el Servicio de alumbrado Público en el Municipio de Montenegro mediante el sistema de concesión y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en los términos de referencia.

**ARTICULO SEXTO:** El proceso se ceñirá a lo dispuesto en la ley 142 de 1994 relacionada con los servicios públicos domiciliarios, la Ley 143 de 1994 y la resolución 81132 de 1996 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.”

**RESOLUCIÓN N° 257**  
**(Diciembre 28 de 2001)**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJAN TASAS PARA EL IMPUESTO DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO”**

El Alcalde Municipal de Montenegro, Quindío, en uso de sus facultades legales y constitucionales y en especial por las conferidas en el Acuerdo No. 016 del 09 de septiembre del 2001.

**CONSIDERANDO**

Que ha recibido la autorización del honorable Concejo Municipal para fijar las tasas del impuesto del servicio de alumbrado público en el área geográfica del municipio.

Que en el proceso de fijación de las citadas tasas deben tenerse en cuenta los hechos generadores, base gravable, sujetos pasivo y activo de la tasa, monto total a distribuir y distribución misma.

Que la fijación de tasas del impuesto para el servicio del Alumbrado Público debe atender a principios de economía, equilibrio financiero y distribución equitativa del tributo, garantizando que las clases menos favorecidas sufran el menor impacto del mismo y de esta forma cumpliendo con la función social del estado.

Que el monto a distribuir según el análisis de costos reflejado en la Oferta Publica No.001 de 2001 es de \$38'661.790,00.

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Reglamentar la tasa del impuesto para el servicio de Alumbrado Público Municipal de recuperación de los costos del servicio bajo el siguiente marco general:

**1° SUJETO ACTIVO.** El Servicio de Alumbrado Público es de carácter Municipal. Por lo tanto, el Municipio es el Sujeto Activo, titular de los derechos de liquidación recaudo y disposición de los recursos correspondientes, quien podrá celebrar los contratos o convenios que garanticen un eficaz y eficiente recaudo de la tasa, con sujeción a la ley y a lo aquí dispuesto.

**2° SUJETO PASIVO.** Son sujetos pasivos de la tasa del impuesto del servicio de alumbrado público el contribuyente o responsable. El contribuyente es la persona natural o jurídica, pública o privada y sus asimiladas respecto de quien se asimile el hecho generador mientras que el responsable es la persona que sin tener el carácter de Contribuyente responde ante el fisco municipal por el pago de la tasa del impuesto del servicio de alumbrado público.

**3° HECHOS GENERADORES.** 1- De fijación y cobro de tasa lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio según términos definidos por la Resolución CREG - 043 de 1995. 2.- De pago de tasa de alumbrado público lo constituye la posesión de predio(s) en el área geográfica del municipio de MONTENEGRO.

**4° BASE GRAVABLE.** Es el costo mensual de la reposición, expansión, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público del municipio.

**5° TASÁS.** Repartición proporcionada del costo mensual de la prestación del servicio de Alumbrado Público entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta sus características y condiciones socioeconómicas. La tasa deberá ser fija y solo podrá modificarse en el año hasta en el valor del IPC establecido por el Banco de la República. En todo caso se deberá, mantener el equilibrio de la ecuación contractual tal y como lo establece la Ley 80 de 1993.

**ARTICULO SEGUNDO: COSTOS DEL SERVICIO.** Tomase como base gravable a distribuir entre los contribuyentes el valor calculado del servicio en la Oferta Pública No. 001 - 2001, el cual es de \$38'661.790,00.

**PARAGRAFO PRIMERO.** El valor a distribuir cubre todos los costos inherentes al servicio de alumbrado público discriminados en costo de energía eléctrica, costo de facturación y recaudo, costo de interventoría, costos de administración de Fiducia, costos de impuestos y seguros, costo de adecuación tecnológica - Repotenciación -, costo mano de obra de mantenimiento, costo de equipos de mantenimiento, costos de materiales de mantenimiento, costos de inversión en atención al crecimiento proyectado del sistema, costos del servicio de deuda - amortización e intereses - y rendimientos del concesionario.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** En caso de generarse excedentes en Fiducia a favor del municipio, una vez hecho el balance anual del ejercicio, estos deberán ser destinados exclusivamente a atender necesidades del servicio de Alumbrado Público o sus actividades conexas.

**ARTÍCULO TERCERO:** Para la distribución de las tasas se tendrán en cuenta los siguientes parámetros básicos:

*PARA EL SECTOR RESIDENCIAL* Se asignara la tasa según el CONSUMO PROMEDIO DE ENERGÍA ELECTRICA - C.P.E.E. -referido a los seis - 6 - últimos períodos de facturación.

*PARA EL SECTOR NO RESIDENCIAL.* Se asignara la tasa según el CONSUMO PROMEDIO DE ENERGIA ELECTRICA - C.P.E.E. -referido a los seis - 6 - últimos períodos de facturación, ADICIONALMENTE se considerara en este sector el uso dado al predio.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** En todo caso se tendrá un valor mínimo de impuesto a cargo de los contribuyentes para cada estrato socio económico y/o uso.

**PARAGRAFO SEGUNDO.** La tasa del impuesto para el servicio, de alumbrado público será facturada por el agente comercializador del servicio de energía eléctrica en el municipio, para lo cual la administración establecerá los convenios o contratos necesarios.

**PARÁGRAFO TERCERO.** A los contribuyentes que no posean servicio de energía eléctrica, el valor de la tasa a su cargo deberá ser facturado por la administración municipal a través de su sistema de cobro y recaudo de predial y complementario. El valor a cobrar corresponderá al del estrato, rango y/o nivel en el cual se halle el predio.

**PARÁGRAFO CUARTO.** Cualquiera que sea el mecanismo de recaudo de la tasa del impuesto para el servicio de alumbrado público, los recursos provenientes de la misma deberán ingresar a la entidad fiduciaria encargada del manejo de los mismos.

**ARTICULO CUARTO:** Para fijar las tasas del impuesto para el servicio de alumbrado público se tendrá como referencia el CONSUMO PROMEDIO DE ENERGÍA ELECTRICA - C.P.E.E. -, sobre la base del promedio de los últimos seis periodos de facturación.

**ARTICULO QUINTO:** Se establecen los siguientes rangos de consumo o actividades económicas especiales para el sector no residencial, los cuales serán la base para la fijación del respectivo impuesto de alumbrado público:

#### **SECTOR COMERCIAL**

Nivel 1: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 1 y 800 Kilovatios / hora Mes.

Nivel 2: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 801 y 1600 Kilovatios / hora Mes.

Nivel 3: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 1601 y 3000 Kilovatios / hora Mes.

Nivel 4: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 3001 y 7000 Kilovatios /hora Mes.

Nivel 5: Usuarios cuyo consumo promedio de energía sea' mayor que 7001 Kilovatios / hora Mes.

Nivel 6: Usuarios que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Tratamiento y/o distribución y/o comercialización de agua potable.
- Producción y/o distribución y/o comercialización de señal de televisión por cable.
- Servicio de telefonía local y/o larga distancia.
- Conducción y/o distribución y/o comercialización de gas natural por redes.
- Servicios y/o actividades de control fiscal o aduanero.

- Actividades financieras sujetas a control de la Superintendencia Bancaria.
- Actividades Eco -turísticas a gran escala.

### **SECTOR INDUSTRIAL**

- Nivel 1: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 7 y 800 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 2: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 801 y 1600 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 3: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 1601 y 3000 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 4: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 3001 y 7000 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 5: Usuarios cuyo consumo promedio de energía sea mayor que entre 7001 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 6: Usuarios que desarrollen alguna de las siguientes actividades económicas específicas:

- Generación y/o transmisión y/o distribución y/o comercialización de energía eléctrica.
- Almacenamiento y/o Conducción y/o transporte por tubería de petróleo o sus derivados.

### **SECTOR OFICIAL**

- Nivel 1: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 1 y 700 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 2: Usuarios cuyo consumo promedio de energía esta entre 701 y 1800 Kilovatios / hora Mes.  
Nivel 3: Usuarios cuyo consumo promedio de energía sea mayor de 1801 Kilovatios / hora Mes.

### **SECTOR ESPECIAL**

Se consideran en este sector las actividades no enmarcadas específicamente en ninguno de los otros sectores, tales como:

- ✓ Defensa Civil
- ✓ Cruz Roja
- ✓ Bomberos Voluntarios

**ARTICULO SEXTO:** De acuerdo a la estratificación socio económica vigente para el municipio de MONTENEGRO de obligatorio cumplimiento para todas las entidades y/o empresas prestadoras de servicios, fijase las tasas de alumbrado público para el municipio así:

### **SECTOR RESIDENCIAL**

Estrato socio económico

Tasa

<u>ESTRATO</u>	<u>URBANO</u>	<u>RURAL</u>
BAJO - BAJO	Mayor valor entre el 12% del C.P.E.E. y \$2250.00	Mayor valor entre el 11% del C.P.E.E. y \$2100.00
BAJO	Mayor valor entre el 13% del C.P.E.E. y \$3300.00	Mayor valor entre el 12% del C.P.E.E. y \$3100.00
MEDIO - BAJO	Mayor valor entre el 14% del C.P.E.E. y \$4350.00	Mayor valor entre el 13% del C.P.E.E. y \$4250.00
MEDIO	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$7000.00	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$10000.00
MEDIO ALTO	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$7850.00	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$11000.00
ALTO	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$8000.00	Mayor valor entre el 15% del C.P.E.E. y \$12500.00

### **SECTOR NO RESIDENCIAL**

Sector Comercial y Sector Industrial

Nivel

Tasa

<u>NIVEL</u>	<u>URBANO</u>	<u>RURAL</u>
NIVEL 1	Mayor valor entre el 10% del C.P.E.E.	Mayor valor entre el 9% del

	y \$9850.00	C.P.E.E. y \$9550.00
NIVEL 2	Mayor valor entre el 9% del C.P.E.E. y \$14850.00	Mayor valor entre el 8% del C.P.E.E. y \$14500.00
NIVEL 3	Mayor valor entre el 8% del C.P.E.E. y \$19750.00	Mayor valor entre el 7% del C.P.E.E. y \$19500.00
NIVEL 4	Mayor valor entre el 7% del C.P.E.E. y \$42500.00	Mayor valor entre el 7% del C.P.E.E. y \$42000.00
NIVEL 5	Mayor valor entre el 6% del C.P.E.E. y \$87500.00	Mayor valor entre el 6% del C.P.E.E. y \$87.500
NIVEL 6	2.6 SMMLV	3.2 SMMLV

Sector Oficial

Nivel

Tasa

NIVEL	URBANO	RURAL
NIVEL 1	\$12.500.00	\$10000.00
NIVEL 2	\$16500.00	\$15000.00
NIVEL 3	\$35600.00	\$35600.00

Usuarios especiales

\$12500.00

\$12500.00

Servicios Provisionales 15% del valor calculado por mes para el servicio.

**ARTICULO SEPTIMO:** Las tasas apodabas solo podrán incrementarse en la variación del Índice, de precios al consumidor -I.P.C.- de acuerdo con topes definidos por el Banco de la República o la entidad que haga sus veces, para cada período. La indexación deberá hacerse mensualmente.

**PARAGRAFO PRIMERO.** Toda variación de las tasas parcial o totalmente deberá estar sujeta a la preservación del equilibrio económico del proyecto.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** En tratándose de recursos que financian un servicio de interés general, no habrá lugar a exenciones en el pago de la tasa de alumbrado público aquí establecida.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Las tasas aquí fijadas deberán aplicarse con sujeción total a la estratificación socioeconómica vigente para el municipio.

**ARTICULO OCTAVO:** La administración municipal, a través de la oficina competente velara porque el valor pagado mensualmente por el consumo de energía para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público, corresponda a la carga efectivamente en operación según lo dispuesto por las resoluciones CREG — 043 de 1995 artículo 4o y resolución CREG 043 de 1996 artículo 1°.

**RESOLUCIÓN N° 007-B**

**Enero 09 de 2002**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ACLARA Y MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 257 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2001”**

El Alcalde Municipal de Montenegro, Quindío, en uso de sus facultades legales y constitucionales y en especial por las conferidas en el Acuerdo No. 016 del 09 de septiembre del 2001

**CONSIDERANDO**

Que el Honorable Concejo Municipal confirió facultades al alcalde para fijar las **tarifas** del servicio de alumbrado público del Municipio de Montenegro.

Que con base en dicha autorización, el Ejecutivo Municipal dicto la resolución número 257 del 28 de diciembre de 2001.

Que el Artículo 6 del mencionado acto administrativo establece las **tarifas** para el alumbrado público del Municipio, de acuerdo con la estratificación socioeconómica vigente.

Que consultada la realidad del Municipio y con el fin de garantizar una distribución equitativa del tributo y hacer menos gravosas las tarifas de los estratos bajo bajo, bajo y medio bajo, se hace conveniente modificar la citada Resolución.

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modifíquese el ARTICULO SEXTO de la Resolución número 257 de diciembre 28 de 2001, en el sentido de fijar las **tarifas** para el alumbrado público, del sector residencial del municipio de Montenegro de la siguiente manera:

#### SECTOR RESIDENCIAL

*Estrato socio económico*

ESTRATO	URBANO	RURAL
BAJO-BAJO	Mayor valor entre el 8% del C.E.E y \$2250.00	Mayor valor entre el 7% del C.E.E y \$2100.00
BAJO	Mayor valor entre el 9% del C.E.E y \$3300.00	Mayor valor entre el 8% del C.E.E y \$3100.00
MEDIO - BAJO	Mayor valor entre el 10% del C.E.E y \$4350.00	Mayor valor entre el 9% del C.E.E y \$4250.00
MEDIO	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$7000.00	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$10000.00
MEDIO ALTO	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$7850.00	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$11000.00
ALTO	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$8000.00	Mayor valor entre el 15% del C.E.E y \$12500.00

**ARTÍCULO SEGUNDO:** los apartes de la citada Resolución continúan vigentes.

**ARTICULO TERCERO:** la presente Resolución rige a partir de la fecha y deroga todas las disposiciones que le sean contraria.”

#### “ACUERDO No. 013

Junio 24 de 2008

#### “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTO DE ALUMBRADO PÚBLICO - CONTRIBUCIÓN ESPECIAL Y SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE LA MATERIA”

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE MONTENEGRO QUINDÍO en uso de sus atribuciones constitucionales previstas en el artículo 313 numeral 4 y el artículo 92 numeral 2 del Código de Régimen Municipal, la Ley 94 de 1913, 84 de 1915 y el artículo 29 de La Ley 1150 de 2007

#### ACUERDA

**“ARTICULO 1º: Reglaméntese** en el Municipio de Montenegro (Quindío) la contribución de alumbrado público creada por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, su método y sistema de recaudo y el establecimiento de la estructura tributaria.

**ARTÍCULO 2º: Definición del servicio de alumbrado público:** Es el servicio público no domiciliario de carácter colectivo, que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del parámetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

**ARTÍCULO 3º. Principios rectores del tributo.** Este tributo está sujeto a los siguientes principios:

- 1. Suficiencia financiera.** El tributo debe ser suficiente para afrontar los componentes de prestación descritos en el artículo anterior.
- 2. Progresividad.** Tiene por finalidad establecer una mayor carga tributaria para aquéllos contribuyentes que posean una mayor capacidad económica. Esto es, que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad contributiva o económica.
- 3. Destinación exclusiva y autonomía.** Los ingresos por este tributo se deben administrar con destinación específica y sólo para los fines previstos, al igual que serán administrados con autonomía por parte de las entidades directas o contratadas que perciban su recaudo y presten el servicio.
- 4. Estabilidad Jurídica.** Fijado un esquema del soporte del tributo para el desarrollo y como sustento de un proceso de inversión o modernización del sistema de Alumbrado Público, no se podrán alterar las reglas contributivas en detrimento del modelo adoptado, ni del equilibrio financiero-contractual.

**ARTÍCULO 4º. Elementos de la obligación tributaria.** Son elementos de la obligación tributaria los siguientes:

- 4.1 Sujeto Activo.** El sujeto activo de este gravamen es el municipio, quien a su vez ha entregado la prestación del servicio en concesión.
- 4.2 Sujeto pasivo.** Es el obligado a cancelar el tributo siempre y cuando recaiga sobre él, el hecho generador.
- 4.3 Hecho generador.** El impuesto o la contribución de alumbrado público recaerá sobre las unidades residenciales, entidades oficiales de cualquier orden y todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por instituciones, personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinado. El hecho generador es el presupuesto fáctico que da origen a la obligación tributaria.

El hecho generador se determina de la siguiente manera:

(I) **Directo:** Se entiende como hecho generador directo cuando las actividades se ejecuten o desarrollen dentro de las áreas de prestación colectiva directa y efectiva del servicio.

(II) **Indirecto:** Se entiende como hecho generador indirecto cuando las actividades se ejecuten o desarrollen por fuera de las áreas de prestación del servicio pero reciben un beneficio directo circunstancial por el uso estacional del servicio colectivo cuando acceden a las zonas urbanas y unos beneficios colaterales por la externalidades positivas que genera el servicio para toda la municipalidad.

**4.4 Causación:** Es el momento en el cual nace la obligación tributaria y no siendo un tributo de periodo, su facturación y cobro se aplica en forma mensual una vez publicada la norma que lo determina.

**4.5 Base gravable:** Es la unidad de medida que servirá de parámetro base para establecer la tarifa, a fin de generar un resultado impositivo. La base gravable es el costo de la demanda o el valor del consumo de energía eléctrica (V.C.E.) tomado antes de contribución o subsidios. Se incluye todo tipo de energía alternativa, la energía cogenerada y la autogenerada.

**4.6 Criterios de Distribución:** Para el sector residencial se considera la estratificación socio económica vigente en el municipio y el uso o destinación del predio. Para el sector no residencial se considera la actividad económica específica desarrollada en el municipio.

**4.7 Monto a Distribuir:** Es el costo total en que incurre el municipio para la atención oportuna de las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición, la expansión del sistema e interventoría de alumbrado público, incluidas todas las actividades complementarias o conexas,

tales como la aplicación, facturación y recaudo del tributo y las gestiones de cobro persuasivo y coactivo. Como los costos varían mensualmente, el monto a distribuir es el costo calculado para el primer mes de operación afectado por el índice de eficiencia de recaudo del servicio de energía eléctrica, de tal manera que se garantice el ingreso efectivo de los recursos que requiere el modelo. Los costos aquí referidos se ejecutaran con base en el índice de precios al consumidor (IPC). El índice de recaudo se ajustará anualmente. En este ejercicio debe considerarse además el crecimiento potencial esperado del sistema.

**Parágrafo.-** Una vez se expida la metodología de que trata el artículo 10 del Decreto 2424 de 2006 por parte de la CREG, la administración hará los ajustes pertinentes a que hubiere lugar.

**4.8 Tarifa:** La tarifa está definida como el valor numérico aplicable a la base gravable con lo cual se obtiene el resultado económico que debe ser pagado por el contribuyente.

**(I) Residenciales:**

Se establecerán tarifas diferenciales por estratos socio económico, sujetas a los siguientes rangos de consumo de energía eléctrica, con un tope mínimo de contribución:

RANGO DE CONSUMO	KW-H MES		IMPUESTO
	DE	A	
RANGO 1	0	200	VARIABLE EN 9% DEL V. C. E.
RANGO 2	201	400	VARIABLE EN 10% DEL V. C. E.
RANGO 3	401	700	VARIABLE EN 12% DEL V. C. E.
RANGO 4	MÁS DE 700		VARIABLE EN 15% DEL V. C. E.

Se establecerán topes mínimos de contribución por estrato socioeconómico, así:

ESTRATO	TOPE MÍNIMO	
	URBANO	RURAL
1 - BAJO BAJO	\$3.292.00	\$3.072.00
2 - BAJO	\$4.828.00	\$4.535.00
3 - MEDIO BAJO	\$6.364.00	\$6.218.00
4 - MEDIO	\$10.241.00	\$14.630.00
5 - MEDIO ALTO	\$11.484.00	\$16.093.00
6 - ALTO	\$11.704.00	\$18.287.00

Se establecerán topes mínimos para las fincas productivas, fincas turísticas, parcelaciones y fincas hoteleras que se encuentren en el área rural del municipio.

CLASIFICACIÓN	RANGO	TOPE MÍNIMO
Fincas Productivas	0,5 a 10 HECT	\$10.000
Fincas Productivas	Más de 10 a 100 HECT	\$20.000.00
Fincas Productivas	Más de 100 HECT	\$50.000.00
Parcelaciones	TODAS	\$17.000.00
Fincas Hoteleras	TODAS	\$17.000.00
Fincas Turísticas	TODAS	\$17.000.00

**(II) Sector No Residencial**

a. Industriales, comerciales o de servicios:

Se establecerán tarifas diferenciales sujetas a los siguientes rangos de consumo de energía eléctrica:

	RANGOS DE CONSUMO			IMPUESTO
	DESDE	HASTA		

RANGO 1	0	800	KW-H	VARIABLE EN 10% DEL V. C. E.
RANGO 2	801	1600	KW-H	VARIABLE EN 9% DEL V. C. E.
RANGO 3	1601	3000	KW-H	VARIABLE EN 8% DEL V. C. E.
RANGO 4	3001	7000	KW-H	VARIABLE EN 7% DEL V. C. E.
RANGO 5	MÁS DE	7000	KW-H	VARIABLE EN 6% DEL V. C. E.

Se establecerán topes mínimos de contribución en relación con los rangos anteriores, así:

ESTRATO	TOPE MÍNIMO	
	URBANO	RURAL
NIVEL 1	\$14.410.00	\$13.971.00
NIVEL 2	\$21.725.00	\$21.213.00
NIVEL 3	\$28.894.00	\$28.528.00
NIVEL 4	\$62.176.00	\$61.445.00
NIVEL 5	\$128.009.00	\$128.009.00

**TOPE MÁXIMO DE TRIBUTO QUINCE – 15 – S. M. M. L. V. POR PERIODO**

En consideración al principio de progresividad tributaria sobre la base del consumo determinada se tendrán topes mínimos expresados en SMMLV de acuerdo con los siguientes grupos de actividades económicas específicas, así:

<b>ACTIVIDADES DEL GRUPO I</b>
Comercialización de derivados líquidos del petróleo
Comercialización y/o distribución de gas natural vehicular
Terminales de transporte de pasajeros y/o carga y/o centros de acopio y distribución de pasajeros y/o carga

<b>ACTIVIDADES DEL GRUPO II</b>
Producción y/o distribución y/o comercialización de señal de televisión por cable
Servicio de transacciones en moneda extranjera y/o recepción y envío de giros y/o remesas en moneda
Actividades de apuestas permanentes
Servicios y/o actividades de recolección y/o disposición final de residuos sólidos

<b>ACTIVIDADES DEL GRUPO III</b>
Comercialización de semovientes – equinos y/o bovinos y/o porcinos – por el sistema de subasta
Transmisión y/o distribución de señal de televisión abierta

<b>ACTIVIDADES DEL GRUPO IV</b>
Servicio de telefonía local y/o larga distancia, por redes o inalámbrica
Servicio de telefonía móvil – retransmisión y/o enlaces -
Tratamiento y/o distribución y/o comercialización de agua potable
Distribución y/o comercialización de gas natural por redes
Servicios y/o actividades de control fiscal o aduanero
Actividades financieras sujetas a control de la Superintendencia Bancaria
Comercialización y/o distribución de energía eléctrica
Concesiones viales o de manejo o administración de infraestructura vial correspondiente a vías del orden no municipal
Administración de peajes o estaciones de control de peso vehicular
Actividades de explotación turística a gran escala de agroparques y/o Ecoparques y/o parques temáticos

<b>ACTIVIDADES DEL GRUPO V</b>
Generación y/o Transmisión y/o transformación de energía eléctrica, niveles de voltaje iguales y/o superiores a 115000 voltios.
Transporte y/o almacenamiento y/o distribución y/o exportación de petróleo o sus derivados.

Para los anteriores grupos de actividades económicas, el tributo será el equivalente al 6% del V. C. E., con unos topes mínimos expresados es S. M. L. V., así:

GRUPOS	TOPE MÍNIMO	
	URBANO	RURAL
GRUPO I	0,25 SMMLV	0,25 SMMLV
GRUPO II	0,45 SMMLV	0,45 SMMLV
GRUPO III	1,5 SMMLV	1,5 SMMLV
GRUPO IV	2,6 SMMLV	3,2 SMMLV
GRUPO V	4 SMMLV	4 SMMLV

(III) Oficiales

RANGO	RANGOS DE CONSUMO			IMPUESTO
	DESDE	HASTA		
OFICIAL I	0	700	KW-H	VARIABLE EN 10% V.C.E.
OFICIAL II	701	1800	KW-H	VARIABLE EN 9% V.C.E.
OFICIAL III	MÁS DE	1801	KW-H	VARIABLE EN 8% V.C.E.

Se establecerán topes mínimos de contribución por rangos, así:

RANGOS	CONTRIBUCIÓN	
	URBANO	RURAL
OFICIAL I	18287	14630
OFICIAL II	24139	21944
OFICIAL III	52082	52082

**Usuarios especiales:** \$18.287

**Servicios Provisionales:** 15% del valor liquidado

#### **ARTÍCULO 5º: SISTEMA DE RETENCIÓN.**

El sistema de retención de la contribución de alumbrado público se establece como un mecanismo para recaudar el tributo. Se impone la obligación de retener en cabeza de las empresas comercializadoras de energía eléctrica que facturen usuarios en el territorio del municipio.

#### **ARTÍCULO 6º: CALENDARIO PARA LA PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE RETENCIÓN**

Para efectos de las declaraciones de retención, los agentes retenedores deberán reportar al municipio dentro de los 10 primeros días calendario del mes siguiente del que se efectuó la retención, el detalle de los valores retenidos indicando expresamente la facturación, el recaudo y la cartera contribuyente a contribuyente.

#### **ARTÍCULO 7º: SANCIÓN PARA QUIEN NO EFECTÚE LA RETENCIÓN.**

Impóngase a título de sanción un porcentaje del treinta por ciento (30%) de la totalidad a recaudar por cada periodo y con destino al servicio de alumbrado público, al agente retenedor que incumpla con la obligación de presentar las declaraciones de retención dentro del calendario previsto en el artículo anterior, sin perjuicio de los intereses moratorios que se causen por el no pago oportuno de la obligación.

#### **ARTÍCULO 8º: INCENTIVOS.**

Concédanse un incentivo tributario a los contribuyentes sujetos pasivos de esta contribución determinando los siguientes porcentajes:

- i) Un 10% si cancela la totalidad de la obligación del periodo gravable a causarse dentro de la vigencia fiscal del año en curso, hasta el último día hábil del mes de enero de cada vigencia fiscal.
- ii) Un 8% si cancela la totalidad de la obligación del periodo gravable a causarse dentro de la vigencia fiscal del año en curso, hasta el último día hábil del mes de febrero de cada vigencia fiscal.

**Parágrafo.-** Para efectos de la condonación de intereses dése aplicabilidad a lo dispuesto por la Ley 1175 de 2007.

#### **ARTÍCULO 9º: FACULTADES**

*Facúltase al señor Alcalde Municipal, para que en un término no mayor de 120 días calendario expida la reglamentación correspondiente al procedimiento de aplicación del presente acuerdo y a la designación o determinación de los agentes retenedores. Dentro de las facultades concedidas, el señor Alcalde podrá incluir modificaciones a los contratos o convenios vigentes relativos al servicio de alumbrado público a fin de garantizar la adecuada y oportuna aplicación del tributo.*

#### **ARTÍCULO 10º: COBRO COACTIVO.**

*De conformidad con lo señalado en el artículo 10 de este acuerdo. Surtido el procedimiento incluido por el señor Alcalde sin que se obtenga el pago correspondiente por parte del contribuyente, el Municipio dada la facultad y función pública señalada en la Constitución y la Ley, adelantará de manera oportuna el procedimiento administrativo de determinación, liquidación, discusión y cobro coactivo del tributo contenido en la norma tributaria nacional.*

**Parágrafo:** *Iniciado el procedimiento administrativo coactivo, la tesorería municipal o dependencia competente abrirá la correspondiente cuenta bancaria denominada "Cobro coactivo contribución alumbrado público", a efectos de que en la misma se depositen los dineros objeto de medidas cautelares conforme lo dispone el artículo 837 del E. T. Agotado el procedimiento de cobro coactivo y liquidada la obligación contenida en títulos judiciales, los dineros deberán ser consignados a la fiduciaria encargada del manejo de los recursos del sistema. (...)*

**Artículo 12º:** *el presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación y deroga cualquier otra disposición sobre la materia."*

## **DEMANDAS**

La EMPRESA DE ENERGÍA DEL QUINDIO S. A. ESP., demandó la nulidad de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 del 24 de junio de 2008<sup>3</sup> y, por su parte, YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO demandó la nulidad del texto completo del mismo<sup>4</sup>, junto con el Acuerdo 016 del 9 de septiembre de 2001 y las Resoluciones 209 del 26 de septiembre de 2001 y 257 del 28 de diciembre de 2001, y 007B del 9 de enero de 2002<sup>5</sup>.

Por Auto del 4 de febrero de 2011<sup>6</sup>, el Tribunal Administrativo del Quindío ordenó la acumulación de los procesos tramitados con ocasión de tales

---

<sup>3</sup> Fls. 1 a 34, c. 1

<sup>4</sup> Fls. 1 a 13, c. 2

<sup>5</sup> La pretensión de nulidad de tales resoluciones fue adicionada en escrito de reforma de demanda, Fls. 197 a 198, c. 2

<sup>6</sup> Fls. 333 a 336, c. 1

demandas y la decisión fue confirmada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante providencia del 6 de agosto de 2012<sup>7</sup>.

Las demandas de los procesos acumulados citaron como normas violadas los artículos 1, 313 (num. 4) y 338 de la Constitución Política, 4 y 9 del Decreto 2424 de 2006, 2 y 9 de la Resolución CREG 043 de 1995, 18 de la Ley 689 de 2001, 10, 22, 23, 34.2, 74.1 y 87.4 (lit a) de la Ley 142 de 1994, 23 (lit a) de la Ley 143 de 1994, 29 de la Ley 1150 de 2007, 365 a 366, 366-2, 367 a 369 y 375 del Estatuto Tributario, así como la Ley 97 de 1913. Los respectivos conceptos de la violación se integran y sintetizan, como sigue:

Adujeron que el Acuerdo 016 de 2001 carece de autorización legal para disponer los cobros de las tarifas que recauda la demandante por impuesto de alumbrado público, pues del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 no pueden extraerse los elementos de dicho tributo y, por tanto, el Concejo Municipal de Montenegro carecía de competencia derivada para establecerlos.

Anotaron que el concepto legal de *“servicio de alumbrado público no permite determinar certeramente el hecho generador del tributo ni dota de identidad a los sujetos pasivos de la acción y al objeto del tributo”* no obstante que, a la luz de la jurisprudencia<sup>8</sup>, la indeterminación legal del hecho generador conduce a que el desarrollo territorial del impuesto de alumbrado público exceda las facultades impositivas constitucionalmente previstas, en cuanto se aplica para gravar actos jurídicos de otra naturaleza<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Fls. 347 a 359, c. 1

<sup>8</sup> Fls. 4 a 7, c. 2

<sup>9</sup> En ese sentido, explican que la “iluminación de espacios de libre circulación” no ofrece claridad sobre lo que se quiere gravar con el impuesto de alumbrado público, que el “tránsito por dichos lugares” tampoco permite tener certidumbre sobre el indicador de capacidad contributiva y que la “propiedad de un bien inmueble” o la “realización de actividades dentro del municipio” no tienen relación evidente con los bienes de uso público, ni pueden tomarse como referentes de costo del servicio o retribución del beneficio obtenido.

Destacan que la interpretación sistemática de las leyes sobre creación del impuesto de alumbrado público y regulación de los contratos de concesión para la organización, prestación, mantenimiento y gestión de las actividades del servicio público de electricidad, en concordancia con las Resoluciones 043 de 1995, 043 de 1996 y 070 de 1998 y del Decreto 2424 de 2006, advierte la existencia de un mecanismo especial de recaudo para el impuesto de alumbrado público, consistente en introducir su cobro en las facturas de servicios públicos domiciliarios, el cual se origina en un acuerdo o convenio suscrito entre el Municipio y la empresa prestadora del servicio.

En contraste, el artículo 5 del Acuerdo 013 de 2008 abroga el derecho de las empresas de servicios públicos domiciliarios a convenir con el municipio encargado las condiciones para prestar el servicio de facturación y recaudo, y les impone la obligación de “retener” la contribución de alumbrado público, sin recibir contraprestación alguna.

Al efecto, afirman que el municipio es el responsable de prestar el servicio de alumbrado público, facturarlos, recaudarlos y manejar la cartera por el tributo correspondiente, y que para trasladar esas responsabilidades a un tercero debe suscribirse un convenio.

En su criterio, el tributo por el servicio de alumbrado público se rige por las normas de facturación y recaudo de las facturas del servicio público domiciliario de energía eléctrica, por tratarse de servicios conexos que deben facturarse, cobrarse y pagarse conjuntamente, a la luz del artículo 18 de la Ley 689 de 2001, el cual no obliga a las empresas de servicios públicos a practicar retenciones ni a presentar declaraciones por el mismo concepto.

Señalan que a la Comisión de Regulación de Energía y Gas le corresponde regular la prestación del servicio de alumbrado público (*art. 23 de la Ley 143 de 1994*), como actividad del sector de energía, incluyendo el recaudo del mismo -aspecto económico de la prestación-, en consecuencia, el Concejo Municipal de Montenegro no podía asignar la calidad de agentes retenedores con fines de recaudo, a las empresas comercializadoras de energía que facturan el servicio a los usuarios.

Aducen que, para la Empresa de Energía del Quindío, la obligación de “retener” implica un carga adicional violatoria del derecho a la igualdad, frente a las demás empresas de servicios públicos que desarrollan la misma actividad en otros municipios y por la cual no recibe contraprestación alguna, haciendo más gravosa su situación en cuanto tendría que asumir los costos derivados de la facturación y el recaudo, lo que también constituye desviación del fin para el cual fue adoptado el sistema de retención del tributo.

Agregan que el sistema de “retención de la contribución de alumbrado público” carece de las condiciones para aplicarlo porque, además de que la ley no lo prevé y el Acuerdo 013 de 2008 no estableció el momento en que se causaba ni la base para liquidarla, dicha normativa municipal tampoco asoció el hecho generador del tributo mencionado a un pago o abono en cuenta a cargo de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios; consiguientemente, ninguna persona o entidad tendría que soportar la retención como beneficiaria de pago o abono alguno.

Añaden que las tarifas establecidas en el Acuerdo 013 de 2008 no pueden aplicarse, porque el software y el sistema de información comercial de la Empresa de Energía del Quindío no tiene las adecuaciones técnicas ni las bases de datos que exige el acuerdo para ello, las cuales, en todo caso,

resultan innecesarias y para la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

### **SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

De acuerdo con la solicitud presentada por la Empresa de Energía del Quindío, el *a quo* declaró la suspensión provisional de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, mediante auto del 25 de septiembre de 2009<sup>10</sup>, por la manifiesta infracción de los artículos 9 de la Resolución CREG 043 de 1995 y del Decreto 2424 de 2006, en el entendido de que las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no establecen el “sistema de retención de la contribución de alumbrado público” y que este constituye una carga adicional para las empresas comercializadoras de energía eléctrica.

Adicionalmente, se anotó que el Concejo Municipal de Montenegro no es la autoridad competente para regular el costo y el cobro de la facturación y el recaudo del tributo de alumbrado público; tal facultad es exclusiva de la CREG.

Posteriormente, mediante auto del 8 de marzo de 2013<sup>11</sup>, el Tribunal negó la suspensión provisional del Acuerdo 016 de 2001, solicitada por el señor Yobany López<sup>12</sup>, en cuanto la petición no indicó las razones concretas de violación de las normas superiores invocadas como sustento de la medida, ni se evidenciaba *prima facie* la transgresión ostensible de las mismas.

---

<sup>10</sup> Fls. 110 a 120, c. 1

<sup>11</sup> Fls. 251 a 253, c. 2

<sup>12</sup> Fls. 154 a 161 c. 2

En cuanto a la solicitud de suspensión del Acuerdo 013 de 2008, el Tribunal ordenó estarse a lo resuelto en el auto del 25 de septiembre de 2009, que decretó dicha medida provisional.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El **Municipio de Montenegro** adujo que no procedía la nulidad del Acuerdo 016 de 2001 y de las Resoluciones 209 y 257 de 2001, y 007B de 2002, porque no se habían presentado cargos de nulidad contra ninguno de ellos.

Igualmente, se opuso a las pretensiones de la demanda presentada por la Empresa de Energía del Quindío<sup>13</sup>, previa alusión a la jurisprudencia sobre el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 y a la facultad de los Concejos Municipales para regular los elementos de la obligación tributaria.

Señaló que a mayor generalidad en la fijación legal del gravamen, mayor capacidad del ente territorial para definir los elementos del mismo, y que el criterio orientador de las sentencias de constitucionalidad sobre el tributo de alumbrado público, conforme con el cual los entes territoriales tienen potestad local para regular los elementos del tributo, fue ratificado por el Consejo de Estado en el año 2009.

Afirmó que la CREG no tiene competencia para regular procedimientos aplicables a los servicios no domiciliarios y al cobro de tributos locales; que, según la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el principio de autonomía territorial permite que los municipios dispongan de mecanismos de recaudo, como la asignación de la condición

---

<sup>13</sup> Fls. 130 a 158, c. 1

de agente retenedor o responsable del impuesto de alumbrado público a las empresas de servicios públicos, máxime cuando ellas acceden a una gran masa de suscriptores de energía eléctrica que, a su vez, son sujetos pasivos del tributo de alumbrado público.

Indicó que los acuerdos municipales deben establecer los agentes de retención, los plazos para declarar bimestral o mensualmente, el monto a partir del cual comienzan a retener, las sanciones, el lugar de declaración y la presentación de los formularios, medios y formatos especiales, de acuerdo con los parámetros del Estatuto Tributario.

Resaltó que la Corte Constitucional acepta el cobro del impuesto de alumbrado público a través de las facturas del servicio público de energía eléctrica, porque aquel se relaciona con un servicio inherente al de energía, que permitiría la facturación conjunta de los mismos, en el marco una relación contractual regida por los parámetros de intervención que impone la CREG respecto del costo de facturación y recaudo conjunto cobrado por el comercializador de energía, en orden a evitar abusos de posición dominante para cobros desprovistos de marco técnico.

Observó que la empresa demandante invocó la violación de normas de la Ley 142 de 1994, que no tienen relación causal de afectación fáctica con los elementos de los acuerdos acusados y que tampoco restringen el principio de libertad de empresa en servicios públicos domiciliarios.

Dijo que los acuerdos demandados no alteraron la actividad de distribución y comercialización de energía a cargo del prestador de dicho servicio, ni causaron a este detrimento alguno, porque el obligado a pagar el impuesto

es el contribuyente usuario o suscriptor del servicio, que paga al fisco su obligación y, al tiempo, paga a la empresa el servicio.

Negó la existencia de limitaciones al ámbito de gestión empresarial porque el Acuerdo 013 de 2008 no prevé restricciones geográficas para el recaudo por parte de las ESP y que las prácticas discriminatorias o abusivas sólo se predicen de las empresas de servicios públicos en su trato con los usuarios o en la competencia con otros prestadores, no en materia tributaria.

Conforme a todo lo anterior, propuso las excepciones que denominó “Ausencia de ilegalidad y de vicios de nulidad de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2009”.

Igualmente, el municipio se opuso a las pretensiones de la demanda presentada por el señor Yobany López Quintero<sup>14</sup>, por las razones que pasan a enunciarse, precedidas de notas legales y jurisprudenciales sobre la facultad impositiva territorial para disponer los elementos del impuesto de alumbrado público.

Señaló que el Acuerdo 013 de 2008 reglamentó dicho impuesto con base en la ley que lo creó, que el objeto imponible es el servicio mismo y el hecho generador, decantado a partir de las regulaciones de la CREG y del Ministerio de Minas y Energía, es ser usuario potencial receptor de ese servicio.

Según lo dicho, formuló las excepciones de “ausencia de inconstitucionalidad, ausencia de ilegalidad y de vicios de nulidad”.

---

<sup>14</sup> Fls. 287 a 295, c. 2

## MANIFESTACIÓN DEL TERCERO INTERVINIENTE<sup>15</sup>

La empresa **Electroingeniería Ltda.**, vinculada por auto del 16 de abril de 2010<sup>16</sup>, manifestó su oposición a la demanda<sup>17</sup>, aduciendo que desconoce los aspectos tributarios y regulatorios del sistema de alumbrado público, y que la competencia para imponer el tributo que grava dicho servicio y para determinar sus elementos esenciales, es exclusiva de los Concejos Municipales, en tanto que la regulación del servicio propiamente dicho, corresponde a la CREG.

Señaló que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, los Concejos Municipales pueden regular todos los aspectos del impuesto de alumbrado público que no hubieren sido dispuestos por la Ley, entre ellos, el “sistema de retención en la fuente”, como herramienta del control de recaudo.

Afirmó que dicho sistema no requiere ley de autorizaciones, que la calidad de agente retenedor asignada a las empresas comercializadoras de energía crea entre estas y el Municipio una relación jurídico-tributaria y que los artículos 9 de la Resolución CREG 043 de 1995 y 9 del Decreto 2424 de 2006, facultaron al municipio para celebrar convenios dirigidos a implementar mecanismos de recaudo.

---

<sup>15</sup> Aunque la Empresa de Energía del Quindío S. A. E. S. P. presentó escrito de intervención como tercero impugnador (fls. 266 a 276, c. 2) en el proceso tramitado por la demanda que instauró el ciudadano Yobany Alberto López, se entiende que tal solicitud perdió objeto con la acumulación de dicho proceso al tramitado con ocasión de la demanda que interpuso la misma Empresa de Energía del Quindío, decretada por el Auto del 4 de febrero de 2011 (fls. 333 a 336, c. 1).

<sup>16</sup> Vinculada como tercero interesado en las resultados del proceso, por auto del 16 de abril de 2010 (Fls. 196 a 199, c. 1)

<sup>17</sup> Fls. 211 a 232, c. 1

Apuntó que con el sistema de “retención del impuesto de alumbrado público”, el Acuerdo 013 de 2008 delegó la función de recaudo en otra entidad pública que reúne las calidades de agente retenedor establecidas en el artículo 368 del ET, que la función de retener es gratuita por tener carácter público y que se respalda en la autonomía municipal prevista en el artículo 287-3 de la CP, de manera que la CREG no puede regularla.

Sostuvo que la Empresa de Energía del Quindío no probó las razones que le impiden retener el tributo de alumbrado público y que la Resolución CREG 043 de 1995 no previó la compatibilidad entre tarifas del impuesto e infraestructura técnica de las empresas de energía, lo que hizo fue regular una forma de recaudo del tributo, vía retención.

### **SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 23 de septiembre de 2016<sup>18</sup>, el Tribunal Administrativo del Quindío se inhibió de pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 209 del 26 de septiembre de 2001, aduciendo que la demanda no formuló cargos concretos en su contra y que tampoco podía desentrañarse el concepto de violación relacionado con dicho acto que, por lo demás, contiene una decisión ajena al fondo de la litis.

Estimó viable el examen de legalidad de los Acuerdos 016 de 2001 y 013 de 2008, por relacionarse con la competencia para establecer el impuesto de alumbrado público en Montenegro.

---

<sup>18</sup> Fls. 402 a 435, c. 1

Anuló el artículo 3 del Acuerdo 016 de 2001 y las resoluciones 257 de 2001 y 007B de 2002, así como los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, proferidos por el Concejo Municipal de Montenegro, en consideración a que las entidades territoriales solo podían ejercer su facultad impositiva dentro del marco que les fija la ley creadora del tributo, conforme con la cual los concejos municipales deben fijar los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público.

Frente al artículo 3 del Acuerdo 016 de 2001, expresó que la autorización al alcalde del municipio de Montenegro para definir y fijar la “tasa”<sup>19</sup> del impuesto de alumbrado público” en el área de su jurisdicción, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, desconoce el artículo 338 de la Constitución, en la medida en que la fijación de los elementos del tributo, en el caso, de alumbrado público autorizado por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, corresponde al concejo, por lo que anuló dicha norma.

En igual sentido procedió el Tribunal respecto de las Resoluciones 257 de 2001 y 007B de 2002 expedidas por el alcalde Montenegro, pues las mismas fueron proferidas con ocasión de las facultades otorgadas por el Acuerdo 016 de 2001 para fijar las tarifas del impuesto de alumbrado.

En torno al Acuerdo 013 de 2008, expresó que no estaban llamados a prosperar los cargos de nulidad en lo atinente a la facultad del Concejo de Montenegro para establecer o regular el impuesto de alumbrado público en el ámbito de su jurisdicción, con fundamento en lo previsto en las leyes 97 de 1913, 84 de 1915, 142 y 143 de 1994, las normas de la CREG y el Decreto 2426 de 2006, conforme con lo precisado sobre la materia por la

---

<sup>19</sup> El *a quo* precisó que del mismo acto se infiere que se trata de la “tarifa” (fl. 431 c. 1)

jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto a que el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y el hecho generador es ser usuario potencial del mismo, por lo que concluyó que el contenido del referido acuerdo *«se ajusta a los parámetros que la jurisprudencia ha determinado para establecer la legalidad de los acuerdos que regulan los impuestos sobre alumbrado público»*.

Manifestó que los municipios pueden acudir a la infraestructura de las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica para recaudar el impuesto de alumbrado público, siempre que lo hagan dentro del marco regulatorio del servicio de alumbrado público y de convenios que determinen la forma de recaudar, manejar y administrar los recursos derivados del impuesto referido.

De otro lado, anotó que a las empresas de servicios públicos no se les puede imponer la condición de agentes retenedores del impuesto de alumbrado público, porque tal figura resulta incompatible con el recaudo mediante facturación conjunta del alumbrado público con otro servicio, dado que el pagador sería el contribuyente y no la empresa intermediaria del recaudo. Al efecto, añadió que las sanciones por infracción del régimen tributario tienen origen legal, de modo que los municipios no pueden crearlas.

Con base en lo anterior, indicó que los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008 desconocen la normativa superior invocada, pues atribuyeron a las empresas comercializadoras de energía eléctrica la calidad de agentes retenedores de alumbrado público, pese a la señalada incompatibilidad del tributo con esa forma de recaudo, por lo que tales normas deben anularse. Insistió en que el concejo no estaba facultado para crear “sanciones

tributarias” por concepto del impuesto de alumbrado público, las cuales deben estar previstas en la ley, lo que no ocurre en el caso.

Agregó que las referidas normas municipales también desatendieron la Resolución CREG 043 de 1995, al imponer en forma unilateral a las empresas comercializadoras de energía la obligación de recaudar el gravamen de alumbrado público, sin celebrar el convenio a que alude el artículo 9 ib.

Señaló que la Empresa de Energía del Quindío no allegó prueba siquiera sumaria de las adecuaciones de software y demás gastos derivados de la “retención” a su cargo, y aludió a argumentos genéricos que no precisan las razones por las cuales aquella desconocería la finalidad del sistema de retención de alumbrado público, lo que también expresó frente a la aludida desviación de poder.

Finalmente, el tribunal se abstuvo de condenar en costas por tratarse de una acción pública.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**El municipio demandado** apeló.

Al efecto, afirmó que los actos demandados se ajustan al principio de legalidad tributaria, porque las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 establecieron los aspectos básicos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público y autorizaron a los Concejos Municipales para que dispusieran los demás elementos de aquel, en sus respectivos territorios.

En cuanto al artículo 3 del Acuerdo 016 de 2001 y las resoluciones 257 de 2001 y 007B de 2002, indicó que no existe mérito suficiente para anularlos, en virtud de la autonomía de la entidad territorial para fijar los elementos del impuesto.

Frente a los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, señaló que, a la luz de la autonomía tributaria de la entidad territorial demandada, los municipios pueden ampliar las acciones recaudatorias atribuyendo a terceros responsabilidades de recaudadores o retenedores y, en ejecución de las mismas, facultar a los comercializadores de energía que facturan conjuntamente los servicios de energía eléctrica y alumbrado público, para que actúen como agentes retenedores del impuesto de alumbrado, sin que ello implique que no se puedan establecer convenios con las empresas sobre las condiciones de recaudo y manejo. Destacó que en el caso concreto es factible imponer el deber de agente retenedor al comercializador de energía que factura a los sujetos pasivos del servicio de alumbrado público.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes no alegaron de conclusión.

El Ministerio Público no rindió concepto.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 23 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que declaró la nulidad del artículo 3 del Acuerdo

016 de 2001 y las Resoluciones 257 de 2001 y 007B de 2002<sup>20</sup>, así como de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, expedidos por el Concejo de Montenegro y por la Alcaldía de ese municipio, respectivamente.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer (i) la validez de la autorización del Concejo de Montenegro al alcalde de ese municipio para fijar la tarifa del impuesto de alumbrado público y (ii) la legalidad del mecanismo de recaudo a través del sistema de retención del gravamen de alumbrado público establecido en los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008.

1. De conformidad con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de ello, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 84 de 1915 extendió a los órganos de representación popular del orden municipal, la facultad de crear y organizar el cobro del impuesto de alumbrado público, inicialmente otorgada al Concejo de Bogotá, por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, cuyo literal d) fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-504 de 2002.

Conforme con los razonamientos expuestos en dicha providencia y las normas mencionadas, esta Sección<sup>21</sup> ha precisado que los concejos

---

<sup>20</sup> Se recuerda que la sentencia apelada se inhibió de pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 209 del 26 de septiembre de 2001, por falta de cargos concretos contra la misma, y que a esa decisión no se opuso el apelante único.

municipales y distritales se encuentran facultados para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público como tributo autorizado por el legislador, dado que la ley que lo creó no los fijó directamente. En ese sentido, la Sala ha expresado que dichas corporaciones edilicias pueden establecer tarifas diferenciales para los sujetos pasivos del tributo, a la luz de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva, como también que el hecho generador del tributo lo constituye ser usuario potencial del servicio de alumbrado público.

En las referidas providencias se precisó que **«el tributo derivado del servicio de alumbrado público es un impuesto, porque del mismo gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo; que se genera por la mera prestación del servicio; que se cobra indiscriminadamente a todos sus beneficiarios y que el contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio, de acuerdo con las condiciones en que se preste, sin que pueda derivarse una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que se accede habitual o esporádicamente. En ese contexto, conforme con el artículo 338 de la Constitución, los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos»**. Y que **«la facultad para establecer y modificar los elementos del impuesto de alumbrado público la tienen los organismos de representación popular, esto es, las asambleas y los concejos municipales y distritales y se trata de una función que no puede delegarse a los alcaldes»**.

En ese orden, se concluye que, así como lo señaló el Tribunal, el concejo del ente territorial no podía válidamente delegar en el alcalde la facultad de

---

<sup>21</sup> Entre otras, sentencias del 13 de marzo de 2014, Exp. 19516, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y del 30 de agosto de 2016, Exp. 20939, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

fijar la tarifa del impuesto de alumbrado público y, en consecuencia, se confirmará la decisión de anular el referido artículo 3 del Acuerdo 016 de 2001<sup>22</sup>, así como las Resoluciones 257 de 2001 y 007B de 2002, expedidas por el alcalde de Montenegro, con ocasión de las facultades otorgadas por el Acuerdo 016 de 2001 «para fijar la tarifa del impuesto de alumbrado público»<sup>23</sup>, respecto a las cuales son extensivos los motivos de nulidad expuestos.

2. En cuanto al **mecanismo de recaudo** del gravamen de alumbrado público en cabeza de las empresas comercializadoras de energía eléctrica (agentes retenedores) establecido por los artículos 5, 6, 7 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, la Sala mantendrá la decisión anulatoria del artículo 7 (sanción para quien no efectúe la retención) y la revocará frente a los artículos 5, 6 y 9, con fundamento en la normativa aplicable, conforme con lo precisado por la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia<sup>24</sup>.

En efecto, con fundamento en lo previsto en la ley creadora del tributo y el principio de autonomía de las entidades territoriales, los municipios tienen facultades para establecer mecanismos de recaudo del impuesto de alumbrado público, para lo cual deben atender a la naturaleza y características propias del tributo.

Con la expedición de la Constitución de 1991, se estableció que los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley<sup>25</sup>, por lo que

---

<sup>22</sup> Se entiende derogado por el art. 12 del Acuerdo 013 de 2008 del Concejo de Montenegro (*como lo señaló el a quo - Fl. 431 vto. c. 1*), no obstante lo cual se efectúa pronunciamiento en torno al mismo por los efectos que pudo producir durante su vigencia, conforme con la reiterada posición de la Corporación sobre la materia.

<sup>23</sup> Como se anotó, la primera resolución se refirió a "tasa" y la segunda aclaró y modificó en el sentido de aludirse a "tarifa".

<sup>24</sup> Sentencia del 12 de agosto de 2014, Exp. 20303, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>25</sup> Artículo 365.

corresponde al Congreso regular directamente la prestación de esos servicios. Es decir, existe reserva de ley en materia de servicios públicos.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley 142 de 1994 reguló los servicios públicos domiciliarios, las actividades que realizan las personas prestadoras de los mismos, las actividades complementarias y los otros servicios públicos previstos en normas especiales<sup>26</sup>, y la Ley 143 de 1993 estableció el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional.

En los artículos 74.1<sup>27</sup> de la Ley 142 de 1994 y 23<sup>28</sup> de la Ley 143 de 1994, se autorizó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- para regular la prestación de los servicios de distribución y comercialización de energía.

Comoquiera que el servicio de alumbrado público hace parte de las actividades que se desarrollan en el sector energético<sup>29</sup>, la CREG, en la Resolución 043 de 1995, reguló de manera general el suministro y el cobro que efectúan las empresas de servicios públicos domiciliarios a los

---

<sup>26</sup> Artículo 1º.

<sup>27</sup> **Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación.** Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:

74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible.

a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia.

<sup>28</sup> **Artículo 23.** Para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 20 de la presente ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá las siguientes funciones generales:

a) Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia.

<sup>29</sup> Es importante precisar que si bien el servicio de alumbrado público no es un servicio público domiciliario, porque se presta con el objeto de proporcionar la iluminación de vías públicas, parques públicos y demás espacios de libre circulación, y no a un punto terminal en las viviendas y sitios de trabajo; el mismo es consustancial al servicio público domiciliario de energía eléctrica en tanto se ejecutan y comparten las mismas actividades de generación, transmisión, interconexión y distribución de energía. (C-035 de 2003).

municipios por el servicio de energía eléctrica que se destina para el alumbrado público.

En el artículo 9 dispuso que el municipio era responsable del pago del suministro, mantenimiento y expansión del servicio, y que esas entidades territoriales podían celebrar convenios con las empresas de servicios públicos, con el fin de que los cobros se efectúen directamente a los usuarios, mediante la utilización de la infraestructura de las empresas distribuidoras.

Igualmente precisó que los convenios estipularán la forma de manejo y administración de dichos recursos por parte de las empresas de servicios públicos y, que las mismas no asumirán obligaciones por manejo de cartera. En todo caso, el municipio debe pagar la totalidad de la deuda por el servicio de alumbrado público, dentro de los períodos señalados para tal fin. Y prescribió que los municipios no podrán recuperar de los usuarios más de lo que paga por el servicio incluyendo la expansión y mantenimiento.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades concedidas por las Leyes 142 y 143 de 1994, en el Decreto 2424 de 2006, reguló la prestación del servicio alumbrado público. En esa normativa se reiteró que los municipios son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público y, que podía ser prestado directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público<sup>30</sup>. En cuanto al cobro del costo del servicio, estableció que los municipios pueden cobrarlo en las facturas de los servicios públicos, únicamente cuando este equivalga al valor del costo en que incurre por la

---

<sup>30</sup> Artículo 4.

prestación del mismo. Y estipuló que la remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios<sup>31</sup>.

De conformidad con lo expuesto, los municipios tienen facultades legales para determinar los elementos que le permiten la cuantificación del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, y establecer la forma del **recaudo del tributo**.

Sin embargo, en lo referente a la prestación del servicio público, la entidad territorial debe sujetarse al régimen jurídico dispuesto para esa clase de servicios pues, conforme con lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política, *“los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley”*.

Así las cosas, se encuentra que la regulación especial prevista para el servicio público de alumbrado público permite que el municipio recaude el valor del servicio utilizando la infraestructura de las empresas de servicios públicos de energía eléctrica. Esto no significa que la entidad no sea la responsable de su prestación, pues en dicho caso le corresponde ejercer el respectivo control y vigilancia, el manejo de cartera, y el pago de la totalidad de la deuda por el servicio público.

---

<sup>31</sup> Artículo 9.

Lo anterior, como ha expresado la Sala en la jurisprudencia que se reitera, en el entendido de que debe realizarse de conformidad con el régimen jurídico del servicio público de alumbrado público, dentro del cual se encuentran las Leyes 142 y 143 de 1994 y la Resolución CREG 043 de 1995 y el Decreto 2424 de 2006, que establecieron las reglas con base en las cuales la entidad puede determinar esa responsabilidad sobre las empresas de servicios públicos.

Una de las reglas que prescribió la Resolución CREG 043 de 1995, consiste en que los municipios deben celebrar un **convenio** con esas empresas, en el que se estipulará la forma de manejo y administración de esos recursos, sin que se puedan asignar obligaciones por manejo de cartera. Es importante precisar que si bien la obligación de suscribir convenios no fue mencionada en el Decreto 2424 de 2006, lo cierto es que esa normativa se remite a la regulaciones que ha proferido la CREG sobre esa materia, por lo que se mantiene vigente la exigencia de ese requisito.

De este modo, el municipio no puede, mediante un acto unilateral y heterónomo, establecer a cargo de las empresas de servicio público domiciliario de energía eléctrica la obligación de recaudar el tributo, sino que para ello le corresponde suscribir un “*convenio*” con esas empresas, en el cual se pacten las condiciones en que debe realizarse esa actividad.

Esa obligación, por tanto, no tiene su fuente en la ley sino en el contrato, es decir, en la voluntad del obligado, lo que quiere decir que es el convenio el que determina su nacimiento, validez, y configuración, pues la misma ley contempló que son las partes contratantes -*municipio y empresas de servicios públicos domiciliarios*- las que fijan esos extremos.

En ese contexto, la Sección precisó que *«para que la empresa de servicio de energía eléctrica esté autorizada para el recaudo del tributo debe existir un **convenio** con la entidad territorial. Ello responde a la necesidad de regular de manera clara los términos en que se va a realizar la prestación del servicio y el recaudo del impuesto, para lo cual se deben establecer los derechos y obligaciones que se derivan respecto de cada una de las partes»*.

Con fundamento en lo anterior y en especial teniendo en cuenta el principio autonomía de las entidades territoriales, se observa que el concejo municipal de Montenegro (Quindío) está facultado para establecer mecanismos de recaudo como el sistema de retención de alumbrado público previsto en los artículos 5, 6 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, siempre que, como lo ha precisado la Sala, exista un convenio previo entre la empresa de energía eléctrica y la entidad territorial, en el cual se establezcan los términos del recaudo del impuesto de alumbrado público.

No sobra anotar que en el artículo 9 del acuerdo 013 de 2008, que faculta al alcalde para reglamentar el acuerdo, se alude a los contratos o convenios relativos al servicio de alumbrado público, con lo cual se advierte que el municipio tiene en cuenta los mismos, en el marco de la regulación de la facultad de recaudo.

En consecuencia, prospera el recurso respecto de los artículos 5, 6 y 9 del Acuerdo 013 de 2008.

No ocurre lo mismo frente al artículo 7 del Acuerdo 013 de 2008, *que no fue objeto de argumentos de apelación*, respecto del cual se mantendrá la nulidad declarada, toda vez que, como lo indicó el *a quo*, las sanciones deben estar previstas en la ley, lo que no ocurre en el caso respecto de la

«sanción para quien no efectúe la retención» prevista como mecanismo de recaudo. Al respecto se destaca lo expresado por la Sala<sup>32</sup> en torno a la materia, en la misma sentencia que se reitera:

*«En cuanto al régimen sancionatorio, se debe precisar que sobre esa materia existe **reserva de ley**, y con fundamento en ello, ésta Corporación ha indicado que debe existir una consagración normativa previa de las conductas sancionables en materia tributaria, al igual que ocurre con el régimen jurídico impositivo, lo cual implica que así como los tributos deben tener origen en la ley por mandato expreso de la Constitución, también las sanciones deben estar previstas en la ley, por tratarse de una respuesta jurídica al incumplimiento de la obligación tributaria o infracción a la ley donde ésta se describe.*

*Teniendo en cuenta que las leyes creadoras del tributo no establecieron el régimen sancionatorio de los agentes retenedores para los responsables del recaudo, los municipios, que son corporaciones administrativas, no pueden calificar o tipificar esa sanción porque esa facultad es de reserva exclusiva del legislador.» (se destaca)*

De conformidad con lo anterior, se revocará el numeral quinto de la sentencia de primera instancia, en cuanto anuló los artículos 5, 6 y 9 del Acuerdo 013 de 2008 y, en su lugar, se declarará la legalidad condicionada de dichas normas, en tanto exista un convenio previo entre las empresas comercializadoras de energía eléctrica y la entidad territorial, en el cual se establezcan los términos del recaudo del impuesto de alumbrado público. Se mantendrá la nulidad del artículo 7 del citado acuerdo. En lo demás, se confirmará la sentencia apelada.

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

---

<sup>32</sup> Sentencia del 12 de agosto de 2014, Exp. 20303, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

## FALLA

**1. REVOCAR** el numeral quinto de la sentencia del 23 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. En su lugar, se dispone:

***QUINTO:** Declarar la nulidad del artículo 7 del Acuerdo 013 de 2008 proferido por el Concejo del Municipio de Montenegro de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. Declarar la legalidad de los artículos 5, 6 y 9 del Acuerdo 013 de 2008, condicionada a que exista un convenio previo entre las empresas comercializadoras de energía eléctrica y la entidad territorial, en el cual se establezcan los términos del recaudo del impuesto de alumbrado público.*

**2.** En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

**3. RECONOCER** personería para actuar a Elizabeth Londoño Ríos como apoderada del Municipio de Montenegro, conforme con el poder que obra en el folio 443 del c.p.

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

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

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
**BASTO**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL**

**MILTÓN CHAVES GARCÍA  
RAMÍREZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ**