

Situación legal

DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, FRENTE
A LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS CONCEJOS
MUNICIPALES PARA OPTAR Y REGLAMENTAR ESTE
IMPUESTO

Legal status

*OF PUBLIC LIGHTING TAX, AGAINST TAXING POWERS OF
MUNICIPAL COUNCILS TO CHOOSE AND REGULATE THE TAX*

RESUMEN

Se hace indispensable determinar la legalidad del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. En este orden de ideas, es prudente saber si los concejos municipales poseen la facultad para optar y reglamentar ese impuesto en sus respectivos territorios, a partir del desarrollo jurisprudencial bajo la órbita tanto del derecho administrativo como del derecho tributario.

Con el desarrollo jurisprudencial posterior a la promulgación de la Ley 97 de 1913 (autorización del tributo sobre el servicio del alumbrado público) y la Ley 84 de 1915 que lo hizo extensivo a los demás municipios del país, hasta la fecha se han planteado varias tesis a favor y en contra de la legalidad del tributo. Por esa razón, es necesario estudiar profundamente el tema, y su desarrollo en el tiempo.

Es menester, dar solución a este interrogante, a fin de establecer una línea jurisprudencial hacia el futuro, en la medida que los municipios se verían supremamente afectados en el evento que el Consejo de Estado, adopte la tesis contraria.

Para poder lograr este objetivo, se revisarán todas las sentencias emitidas por el Consejo de Estado y Corte Constitucional desde 1913 hasta el año 2011 referentes a este tema, centrándose mayor atención en los fallos de las dos últimas décadas.

Palabras clave: Derecho administrativo, Derecho tributario, Jurisprudencia, Tributos, Impuesto, Tasa, Contribución, Alumbrado, Facturación, Pagos, Recaudo, Destinación, Indefinición, Servicio público.

ABSTRACT

It is essential to determine the legality of the tax on public lighting. In this vein, it is wise to know whether the municipal councils have the power to choose and regulate the tax in their respective territories, from the orbit jurisprudential development both administrative law and the tax law.

With the development of jurisprudence after the enactment of Law 97 of 1913 (the tax authority on public lighting service) and Act 84 of 1915 it was extended to other municipalities, to date has raised several theses for and against the legality of the tax. For that reason, it is necessary to study deeply the subject, and their development over time.

It is necessary, to solve this question, in order to establish a line of decisions to the future, to the extent that municipalities would be extremely affected in the event that the State Council, to take the opposite view.

In order to achieve this goal, we will review all judgments issued by the State Council and the Constitutional Court from 1913 to 2011 relating to this topic, focusing more attention on the failures of the past two decades.

Keywords: Administrative law, Tax law, Law, Tax, Tax, Rate, Contribution, Lighting, Billing, Payments, Collection, Destination, Undefined, Public service.

FELIPE ANDRÉS

HERAS MONTES

*Abogado Especialista
en Derecho Público y en
Derecho Tributario de la
Universidad del Norte y
Magíster en Derecho con
énfasis en Derecho Público.
Universidad Libre (Colombia).
fheras@uninorte.edu.co*

Recibido:

19 de febrero de 2013

Aceptado:

24 de abril de 2013

INTRODUCCIÓN

El alumbrado público se constituye en una necesidad de todas las personas con el objeto de “minimizar los riesgos de la oscuridad” (Monsalve, 2009, p. 5). Para Bernal (2004) “a fin de suplir la carencia de la luz, la humanidad ha dispuesto la utilización de diversos mecanismos. Desde los más rudimentarios, como las hogueras con leña, las teas y lámparas de aceite o sebo, las velas, etc., hasta los modernos como el gas o la electricidad y que satisfacen, en una mejor forma, el suministro masivo” (p. 39).

Antes de la existencia del alumbrado la vida de las personas estaba limitada a las horas diurnas, debían llegar a sus casas antes que oscureciera; con la llegada del alumbrado público se puede brindar seguridad cuando se transita por las calles de cualquier ciudad o municipio de Colombia.

En el país el sistema de alumbrado público data desde el siglo XVIII, en primer lugar con faroles y posteriormente, en el gobierno de Antonio Nariño por medio de la iluminación de ciertos lugares mediante el gravamen a comerciantes; esta idea fracasó y posteriormente se crea el Cuerpo de Alumbrado Público y de Serenos que, con faroles en sus manos, deambulaban en las oscuras calles de Santafé de Bogotá, proporcionando iluminación.

En 1795, mediante los Reglamentos de Diputación del Comercio, según Bernal (2004) “se dispuso la creación de un resguardo mercantil para evitar robos en los almacenes y tien-

das de comercio y establecer el alumbrado público con el mismo fin” (p. 39).

Al tener una noción sobre el tema, es necesario contar con una definición precisa, Monsalve (2009) explica que “el alumbrado público es un servicio no domiciliario, cuya finalidad es proporcionar la iluminación de los bienes públicos y demás espacios de libre circulación y tránsito vehicular o peatonal en el respectivo municipio, constituyéndose en un indicador de bienestar, seguridad, inclusión social, crecimiento y desarrollo para la ciudad” (pp. 1-2).

Es por esa razón, posterior al estudio de muchas definiciones conceptuales y legales que el alumbrado público, ha sido considerado por el Ministerio de Minas y Energía mediante el Decreto 2424 de 2006, como un “servicio público, no domiciliario. Se presta, con el objeto de proporcionar exclusivamente, la iluminación de los bienes públicos y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del respectivo municipio o distrito” (Colombia. Ministerio de Minas y Energía, 2006, artículo 1).

Por la condición de ser un servicio público no domiciliario conduce al Estado colombiano a establecer un impuesto para sufragar sus costos. Ese impuesto de alumbrado público se creó en el año de 1913.

La Ley 97 de 1913 autorizó un tributo “sobre el servicio de alumbrado público” (Colombia. Congreso de la República, 1913, Lit. d. del art.

1º). La primera vez, que se adoptó este gravamen, fue mediante el Acuerdo 22 de 1929 expedido por el Concejo Municipal de Bogotá. Posteriormente, la Ley 94 de 1931 permitió el cobro del alumbrado como parte del impuesto predial, fusión que se verificó en el año 1957, con la expedición del Decreto 1007, y que fue ratificada mediante el Acuerdo 32 de 1958 expedido por el Concejo Municipal de Bogotá.

El impuesto al alumbrado público de acuerdo con Mora (2007) surge en “virtud del poder de imposición del Estado y no conlleva contraprestación directa, es decir, el sujeto obligado al pago, no está autorizado a exigir que frente de su residencia se coloque un poste de alumbrado eléctrico” (p. 1).

Además, para Mora (2007) los impuestos por regla general, constituyen ingresos corrientes de la entidad territorial, que pueden tener o no destinación específica y los sujetos pasivos están obligados a su pago sin que exista para ello la obligación de la prestación del servicio (Restrepo, 2007), lo anterior fundamentado en el concepto de impuesto entregado por la ley y en especial por doctrinantes del derecho presupuestal y tributario.

En un principio el impuesto del alumbrado público se cobró junto con el impuesto predial, pero a partir de 1981, empezó a cobrarse en las facturas de energía eléctrica.

Para ello la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG–, reglamentó de manera general la prestación del servicio de alumbrado

público municipal, a través de la Resolución 043 de 1995, que fue complementada con la Resolución 043 de 1996 y modificada con la Resolución 089 del mismo año. “Entre los aspectos reglamentados mediante estas resoluciones se destacan: la definición del servicio de alumbrado público; la determinación de responsables en las etapas de prestación del servicio; la metodología para la determinación del consumo y la tarifa de suministro del servicio; el periodo de facturación, el sistema de pago y el mecanismo de recaudo del servicio; y la autorización al municipio para celebrar convenios o contratos para el suministro, mantenimiento y expansión del servicio.”

La ley es clara y concisa, el alumbrado público se cobrará como un impuesto, posición que además de presentar muchas ventajas a los municipios, ha sido la concepción clásica del Estado para el cobro de este servicio no domiciliario, pero no puede desconocerse que ciertos concejos municipales se les ha ocurrido tratarlo de manera diferente. En el Proyecto de Ley 302 de 2009 “Por medio del cual se establecen modificaciones a algunos tributos del orden territorial” (p. 1) radicado ante el Congreso de la República por Óscar Iván Zuluaga, exministro de Hacienda y Crédito Público, expone el tema del alumbrado público como una tasa y no como un impuesto.

En el proyecto de Acuerdo 050 de 2003 radicado por el Alcalde Mayor de Bogotá, ante el Concejo Distrital de Bogotá, se pretendía incluir el tributo sobre el servicio de alumbrado público bajo el concepto de tasa y no como impuesto.

La tasa comparada con el impuesto presenta una diferencia notoria. En tanto que en la tasa, el valor a cobrar corresponde a una contraprestación económica directa por el servicio prestado, que tiene como finalidad la recuperación de los costos en que se incurre para la prestación de dicho servicio.

Para Mora (2003) en el impuesto, hay carencia de contraprestación económica, y el hecho que los recursos se destinen a financiar el servicio de alumbrado, no implica contraprestación directa por parte del Estado, ya que no es posible suspender el servicio de alumbrado público a un determinado individuo que no cumpla con el deber legal del pago, por cuanto el sistema expone otros mecanismos para su cobro y recaudo efectivo (p. 1).

Tampoco podría considerarse el impuesto sobre el servicio de alumbrado público como una contribución, esta figura comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, y solo es dable su pago cuando se obtiene un aumento o utilidad como resultado de su reflejo, esta se sustenta en la potestad tributaria del Estado (Andesco, 2010, p. 34).

Si bien esta circunstancia ha conducido a que exista una inseguridad jurídica con respecto al impuesto de alumbrado público, es necesario partir de una posición bien definida, para que una vez realizado el análisis y organización de las distintas sentencias con la respectiva confrontación de la tesis asumida para llegar a conclusiones, pero bajo un punto de vista legal muy particular (Derecho Tributario).

Corolario de lo anterior, se han proferido por parte del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, importantes fallos sobre esta materia, producto de la ambigüedad del Congreso de la República al crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado, en la medida que solo se limitó a autorizarlo sin definir los elementos esenciales como hecho generador, base gravable, tarifa y sujetos activos y pasivos, lo cual motivó que su aplicación fuera divergente en los distintos municipios donde las corporaciones idílicas lo adoptaron como tributo.

El problema de la inseguridad jurídica no pudo ser solucionado con la reforma de la Ley 94 de 1931 y la posterior reforma de las leyes 14 de 1983 y 44 de 1990, puesto que la fusión dentro del impuesto predial no derogó de manera clara el impuesto de alumbrado, ni aclaró de manera suficiente qué porcentaje del recaudo por el impuesto predial debería destinarse al pago del servicio de alumbrado público (Andesco, 2010, p. 4).

Con todo lo expuesto anteriormente, se pretende hacer un llamado a las administraciones municipales sobre la inminente necesidad en materia administrativa y tributaria de elaborar un compendio que recopile todas las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, Corte Constitucional y Entes Reguladores en esta materia, desde la promulgación de la Ley 97 de 1913 hasta el presente.

El tema ha adquirido vital importancia por tratarse de un asunto sensible para muchos municipios del país, pues dependiendo de las

decisiones contradictorias que pudieron tomar el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, se podría crear un caos financiero y jurídico en todo el país, el problema se tornaría complejo o mayúsculo, que en lo tocante a la parte presupuestal el impuesto de alumbrado público constituye el 8,7 % de los ingresos tributarios municipales; en lo concierne a la seguridad pública sus implicaciones podrían repercutir hasta en el índice de homicidios en el evento de prestar un servicio deficiente de alumbrado público, donde, como lo han demostrado ciertos estudios, la oscuridad es generadora de inseguridad en las ciudades, es probable que se produzcan más delitos en zonas oscuras que en lugares iluminados.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGALES DEL ALUMBRADO PÚBLICO EN COLOMBIA

Bastó con que el hombre prehistórico descubriera el fuego, para que comprendiera que no solo le serviría para lograr calor y cocer alimentos, sino que lograba mediante las llamas iluminar sus cavernas en las noches. La llama fue el primer medio de iluminación utilizado por el hombre para aclarar desde unos 500.000 años antes de Cristo. Se han encontrado vestigios de fogones y hogares, en los que probablemente se usaba madera, carbón de leña y grasas animales como combustibles.

Se estima que hace unos 500.000 años apareció el primer candil propiamente dicho, alimentado con aceite o grasa, la que era extraída de un animal, y en la concavidad de su mismo cráneo se colocaba, juntamente con

una mecha de trenza de pelos. Posteriormente, se hicieron unas especies de cubetas de piedra para utilizarse como candiles. Unos 2.500 años anteriores a la era cristiana, en la zona de Ur, en Mesopotamia, se usaban valvas de moluscos marinos como lámparas, o las reproducían en oro o alabastro. Algunos siglos después comenzaron a emplearse los tizones, los que en Egipto y Creta, fueron perfeccionándose, poniendo estopa o paja envuelta alrededor del trozo de madera, empapadas en cera de abejas y resina, a veces perfumada.

Entre los siglos XIII y XIV a.C., se inventó en Egipto la vela, según frescos de la época. En el siglo X a.C. en Fenicia y Cartago aparecen las lámparas de aceite hechas en cerámica, que los mercaderes expandieron por todo el Mediterráneo. En la antigua Grecia, se utilizaron candiles llamados *lúchnoi*, construidos con diversos materiales: cerámica, metal, etc., y con una forma similar a la lámpara de Aladino. Los romanos tenían tres formas de iluminación: las velas, las teas que eran usadas especialmente en las bodas y los funerales, y las lámparas de aceite, que se colgaban mediante una cadena al techo, y que se iban realizando con decoraciones, labrados y ornamentos, en metal, y las más luminosas constaban de varias piqueras, de cada una de las cuales salía un pabilo.

En la Edad Media, además de estas formas de iluminación, aparecieron las linternas con pabilos internos. Para los lugares grandes se usaban los hacheros y los candelabros de hierro forjado, decorados con gran artesanía. También se perfeccionaron las velas, que encendidas producían menos humo.

En el año 1795, en Inglaterra, Guillermo Murdock construyó una instalación de luz a gas de hulla para iluminar una fábrica. Desde ese momento comenzaron a difundirse las primeras lámparas de gas. En los Estados Unidos de América, en el año 1859 aparecen las primeras lámparas de querosén, derivado del petróleo por destilación.

Pero en el siglo XIX, se comienzan a realizar experimentos de iluminación eléctrica.

Los primeros experimentos fueron realizados por el químico británico sir Humphry Davy, quien fabricó arcos eléctricos y provocó la incandescencia de un fino hilo de platino en el aire al hacer pasar una corriente a través de él. En 1844, el francés Foucault –basado en los descubrimientos de Davy– fabricó una lámpara de arco, que producía luz por descarga eléctrica entre dos electrodos de carbón, sistema que se utilizó para el alumbrado de las calles. A la vez en la misma época se avanzó en la invención y el uso de redcillas o camisas de un tejido especial sobre la base de amianto, para lograr luz blanca incandescente en las lámparas de gas.

El 27 de octubre de 1879, el inventor estadounidense Thomas Alva Edison logró su lámpara de filamento de carbono, que permaneció encendida en Nueva York durante dos días. Este fue el inicio de la era de la iluminación eléctrica. En 1880 fundó la Edison Electric Light Company. En 1882, instaló la primera Central Eléctrica en Pearl Street, la primera calle que fue iluminada artificialmente. El éxito obtenido lleva a Edison a crear otras

centrales. Al poco tiempo otras ciudades del país se iban sumando a la iluminación artificial de sus calles. En 1892, la Edison Electric Light Company se unió con otras empresas y crearon la General Electric Company, que tuvo el monopolio de la industria de la luz.

En 1906, los estadounidenses Just y Haran construyeron una lámpara eléctrica en que se reemplazaba el carbono por tungsteno. Al año siguiente, en 1907, los filamentos de carbono fueron sustituidos por filamentos de volframio, y en 1913 se desarrollaron las lámparas incandescentes rellenas de gas. Se llegó así a la bombilla eléctrica perfeccionada técnicamente, que en la actualidad tiene una duración de unas 2.000 horas. La lámpara fluorescente se fabricó en 1938.

Se le atribuye la implementación del alumbrado como servicio público al abate francés Laudati Carraffe (1662) en Francia, tras organizar un cuerpo de vigilancia nocturna encargada de encender y apagar la luz en las calles.

Colombia, no siendo ajena a este proceso de modernización e implementación de un sistema de alumbrado público, encontramos que a finales del siglo XVIII se disponía de faroles, con velas de sebo, para iluminar las calles principales en horarios restringidos. Esto obligaba a las personas a resguardarse en sus casas a tempranas horas de la noche. Luego, siendo presidente de Colombia el doctor Antonio Nariño, fue decretada la necesidad de iluminar ciertos espacios públicos, para lo cual se adoptó un gravamen para quienes ejercían actividades comerciales, pero tal me-

dida fracasó debido a que dicha carga pública fue trasladada solo a un sector determinado, haciendo oneroso el pago del citado gravamen.

Sostiene Monsalve (2009) que “por el año de 1791, Antonio Nariño, preocupado por la inseguridad que produce la oscuridad, propugró por la creación del Cuerpo de Alumbrado Público y de Serenos que, con faroles en sus manos, deambulaban en las oscuras calles de Santafé de Bogotá, proporcionando iluminación” (p. 6). Para el año de 1795 fueron expedidos los Reglamentos de Diputación del Comercio, donde se insertó la creación de resguardos mercantiles para atenuar los hurtos en las tiendas y almacenes que ejercían actividades mercantiles o comerciales y fue establecido el alumbrado público con fines eminentemente de seguridad pública.

Así las cosas, el alumbrado público sufre un adelanto notorio, pues de la obligación que les surgía a las personas de colocar lámparas de sebo en frente a sus domicilios, para contar con una regular o buena iluminación, se pasa a los faroles de petróleo y querosén, los cuales entregan mejor luminosidad, pero atendiendo los costos altos de estos derivados del petróleo fue restringido el acceso a la colectividad.

La etapa posterior del sistema de alumbrado público enseña que este servicio fue confiado a terceros mediante contrato de concesión a una empresa de domicilio extranjero denominada American Gas Company, la cual se abastecía de gas carbónico como combus-

tible y era trasladado hasta su destino final mediante redes subterráneas, pero debido a la pésima calidad del servicio y de los materiales utilizados, esto conllevó a que para el siglo XIX los entes municipales y fabricantes se vieran en la necesidad de desarrollar un sistema de alumbrado público suministrado por energía eléctrica.

Entonces, desde la implementación de luminarias de funcionamiento eléctrico el sistema de alumbrado público ha contado con un progreso elevado, debido a los beneficios del uso de tecnologías más avanzadas que atenúa el daño al medioambiente.

El alumbrado público históricamente nace por la necesidad de las personas de sentirse seguras por las noches, de poder transitar tranquilamente por los caminos, para lo cual se requería que existiera algún tipo de iluminación, pero como este servicio no podía ser proporcionado de manera particular, era tan solo el Estado que con sus recursos estaba en plena capacidad de poder suministrar este servicio para lo cual muchos países asumieron que su cobro debería ser en forma de impuesto, tesis que se acogió en Colombia, lo cual se le conoce actualmente como el impuesto al alumbrado público, servicio que es prestado en casi todos los municipios del país, salvo contadas excepciones.

Todo este desarrollo acerca del tema del alumbrado público condujo a que los entes territoriales sin querer, fueran los directos responsables por la prestación de este servicio, siendo el impuesto al alumbrado la forma

de financiación más explícita y ajustada a la ley.

Queda claro que el Estado a lo largo de la historia ha sido el prestador directo del servicio de alumbrado público, ya fuera por su capacidad de llevar soluciones o por poseer los recursos para su prestación, además el mecanismo de financiación de este servicio, por medio de un impuesto, quedó establecido desde el mismo momento que se creó la ley, por lo que no sería pertinente cambiarla, pues ha permitido su mantenimiento a través del tiempo y a lo mejor otra forma diferente pueda en el futuro conducir a problemas difíciles de solucionar, siendo el servicio el directamente perjudicado.

El impuesto de alumbrado público es un gravamen que surge al tráfico jurídico tributario primeramente, mediante la Ley 97 de noviembre 18 de 1913, norma a través de la cual el legislativo autorizó expresamente al Concejo Municipal de Bogotá, para la creación de varios impuestos y contribuciones.

Existe el precedente legal de la creación del impuesto del alumbrado público, el cual para una mejor comprensión se enuncia a continuación:

Colombia, República de Colombia (1913). Ley 97 de 1913, Art. 1: “El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá, puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones además de los existentes hoy legalmente, organizar su cobro y darles el destino que juz-

gue más conveniente para atender los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental: (...) d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público” (p. 1).

Con la expedición de la Ley 97 de 1913 se autorizó un tributo “sobre el servicio de alumbrado público” (p. 2) (lit. d. del art. 1º). Posteriormente, la Ley 94 de 1931 permitió el cobro del alumbrado como parte del impuesto predial, fusión que se verificó en el año 1957, con la expedición del Decreto 1007, y que fue ratificada mediante el Acuerdo 32 de 1958 de Bogotá.

Seguidamente, el Congreso de la República de Colombia, expidió la Ley 84 de noviembre 24 de 1915, norma que se encargó de hacer extensiva las facultades inicialmente otorgadas al Concejo Municipal de Bogotá, tales facultades fueron ampliadas a los concejos municipales del resto del país, tal como lo reza el artículo 1º numeral a) que al tenor dice así:

Colombia, República de Colombia (1913). Ley 84 de 1915, art. 1: “Los concejos municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913: (...) a) Las que fueron conferidas al municipio de Bogotá, por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las asambleas departamentales les haya concebido a les conceda en lo sucesivo dichas atribuciones” (p. 1).

Con el transcurrir del tiempo se ha tratado de llegar a una definición precisa acerca del alumbrado público, es por tanto que la Presidencia de la República promulgó el Decreto 2424 de 2006 donde su artículo 2 define el alumbrado público como “el servicio público no domiciliario 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 perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito”.

Disposición que actualmente se encuentra vigente y que a su vez entrega un concepto del servicio de alumbrado público, cuáles son sus componentes y qué zonas o espacios está encaminado a iluminar.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUTO EN TÉRMINOS, ES IMPUESTO O TASA DE CONFORMIDAD CON LA LEY QUE LO AUTORIZA

Existe la tesis que fijar los elementos esenciales de los tributos territoriales por parte del legislador constituiría una invasión a la autonomía de los entes territoriales. Existe un poder tributario en cabeza de las entidades territoriales que implica que el legislador no puede entrar a regular todos los elementos del tributo y a lo sumo podrá dar unos lineamientos para su uniformidad.

No hay que olvidar tener en cuenta las posiciones asumidas en la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Si bien era cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, también lo era que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales; empero, en este caso el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales, para el ejercicio de la facultad impositiva territorial (Sentencia C-538 de 2002 – Sentencia C-121 de 2006).

Por último como complemento de esta tesis, es recomendable hacer algunos comentarios en relación a la posición de una parte de la doctrina, según la cual la autonomía en términos fiscales implica para Marín (2008):

Un verdadero poder fiscal en cabeza de las entidades territoriales, que puede definirse en un aspecto negativo y otro positivo. Desde un punto de vista negativo, la autonomía de las entidades territoriales y, especialmente, su poder fiscal implica una delimitación al legislador en cuanto no puede regular exhaustivamente todos los elementos del tributo local, sino solo marcar unos lineamientos generales, so pena de ilegalidad.

Por su parte una perspectiva positiva del poder fiscal, implica la facultad

discrecional de las asambleas y concejos para adoptar un tributo, regular los elementos del hecho generador y fijar su forma de aplicación en el ámbito local (p. 60).

La jurisprudencia ha sentado un precedente en todo el territorio nacional al establecer que el alumbrado público debía financiarse por medio del impuesto, sin embargo, a la luz de las nuevas tesis se pudiera llegar a que los entes territoriales cambiaran ese principio por el de tasa o contribución, como la forma de que las personas pagaran la prestación de ese servicio.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 dispusieron de manera clara inicialmente la creación del impuesto de alumbrado público, no es factible tributariamente entender que el tributo de alumbrado público es una tasa, primero por cuanto la ley que lo crea, no trae a la vida jurídica bajo el carácter de impuesto y adoptarlo en el plano local bajo la tipología de tasa implica transitar en contravía al principio de legalidad, predeterminación y reserva de ley.

Máxime cuando el pago o contraprestación del citado impuesto no está supeditado o ahincado a que el usuario del servicio de alumbrado público disponga del servicio, por tanto, y partiendo de los principios rectores del derecho tributario, el tributo de alumbrado público por creación legal tiene el carácter de impuesto y no es homologable ni mucho menos comparable con la tasa, por cuanto la conceptualización de ambos es distinta y trae

un especial nexo entre lo efectivamente prestado y el tributo cobrado.

III. SITUACIÓN LEGAL DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, FRENTE A LAS FACULTADES IMPOSITIVAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN

El principio de legalidad de los tributos surgió al tráfico jurídico como garantía política, con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 que contenía *no taxation without representation*.

Este principio figuraba en el artículo 43 de la Constitución de 1886 (Acto Legislativo No. 3 de 1910), pero la nueva Carta Política (CN 1991) retomó su contenido y avanzó hacia una preceptiva mucho más comprensiva, tal como puede apreciarse en los términos del artículo 338 superior, en consonancia con el artículo 150-12 del mismo.

En este sentido el artículo 338 preservó el principio de legalidad del tributo señalando que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

El referido principio de legalidad del impuesto, recogido por el artículo 338 de nuestra Carta Política, enuncia que el ejercicio del poder de imposición solo le corresponde a las corporaciones públicas que ostentan la representación popular, en primera medida quien tiene la facultad de crear tributos es el Congreso de la República, pero las asambleas

y concejos distritales y municipales solo pueden adoptarlo y reglamentarlo dentro de la órbita local.

Este principio se concibe como una garantía en favor de los contribuyentes, a quienes se les reconoce el derecho ejercido a través de sus elegidos, para verificar la necesidad de las contribuciones públicas y de consentirlas.

El alcance de este principio no se limita al establecimiento del tributo mismo, sino que va más allá, pues se refiere también a la determinación de los elementos de la obligación tributaria por parte de los representantes del pueblo. Es por ello, que el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia expresa:

Facultad Impositiva: En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Dentro del principio de legalidad se encuentra inmerso el principio de predeterminación del tributo, aspecto o criterio que establece de manera genérica que los órganos de representación plural pueden establecer los elementos esenciales de un tributo, impuesto, tasa o contribución, se trata de: los sujetos activos, pasivos, el hecho imponible, las bases gravables y tarifas.

Ahora bien, el principio de predeterminación de los tributos no solamente está encaminado a respetar claramente el principio de representación popular en el ámbito impositivo, sino por el contrario está orientado a que el sistema tributario disponga de seguridad jurídica y que los contribuyentes conozcan los elementos estructurales de la obligación o carga tributaria que se les quiere colocar.

En lo que atañe a los tributos de corte nacional el Congreso de la República, obrando bajo reserva de ley, debe delimitar o delinear todos los elementos esenciales de la obligación tributaria, pero tratándose de tributos territoriales el legislativo no debe dibujar todos los elementos estructurales, por cuanto se estaría cercando la autonomía con que cuentan las entidades territoriales.

Es pues, que el legislador da a las entidades territoriales facultades para la creación de impuestos, tasas y contribuciones, por cuanto el legislador nacional no debe desconocer el principio de autonomía administrativa y fiscal, principio que entrega a las entidades territoriales la facultad para que sean estas las encargadas de delinear los elementos vinculantes del tributo y sus tarifas.

En efecto, el artículo 338 superior señala que solamente dichos cuerpos colegiados pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo que significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso (órgano representativo por ex-

celencia), las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles ejecutivos, pero solamente el Congreso de la República es la autoridad legislativa para establecer tributos amparados en el principio de reserva legal, que se refiere a que no puede haber tributo sin ley que lo ampare.

Para Lewin (2002) el mencionado principio se sintetiza entonces, en que la fuente de la obligación tributaria debe ser únicamente la ley.

Ahora bien, en relación con los tributos de carácter territorial, el Congreso de la República debe respetar la autonomía que gozan las entidades territoriales, absteniéndose de incidir excesivamente en su capacidad para administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Pues si bien aquel, en ejercicio de su soberanía impositiva puede autorizar a los cuerpos colegiados territoriales para establecer o modificar tributos, así como delinear los parámetros mínimos que aseguren cierta eficacia al tributo de acuerdo con los propósitos fiscales perseguidos, no puede definir en la ley habilitante todos y cada uno de los elementos del tributo, asunto del resorte de las asambleas y concejos, que conocen de primera mano las necesidades e intereses de sus territorios y pueden, con más sólidos fundamentos de juicio, determinar el alcance y la conveniencia del contenido de cada uno de dichos elementos.

Así mismo, si el legislador mediante las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, estableció que el tributo de alumbrado público tenía el carácter de impuesto, mal podrían las corporaciones idílicas acogerlo en el plano local como una tasa, por cuanto se estaría violentando y contrariando por parte de los concejos municipales el principio de legalidad del impuesto y reserva de ley.

Pero no obstante, tal práctica sucede a diario cuando los concejos distritales y municipales deciden adoptar el tributo de alumbrado público bajo el carácter de tasa, conculcando el principio de legalidad, reserva de ley y la facultad impositiva derivada de la ley y Constitución.

IV. ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES POSICIONES JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO, ENCARGADAS DE DETERMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES QUE AUTORIZAN TRIBUTOS Y LA LEGALIDAD DE LAS NORMAS LOCALES QUE LOS ADOPTEN

Desde la promulgación de la Ley 97 de 1913 hasta el presente, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han expresado su posición con referencia al impuesto de alumbrado público, existiendo entre ambas corporaciones posiciones diametralmente opuestas, pero en últimas logran alinearse a través de recientes fallos; a continuación se exponen las diferentes tesis más sobresalientes.

Tesis Corte Constitucional

La autonomía impositiva de los entes territoriales se encuentra subordinada tanto a la Constitución como a la ley (Sentencias C-04 de 1993 y C-467 de 1993, entre otras).

La ley que crea un nuevo tributo debe definir directamente los elementos esenciales, caso en el cual la actuación de las entidades estará limitada a la adopción o rechazo del gravamen en su jurisdicción (Sentencia C-537 de 1995).

La facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley, pero las entidades territoriales gozaban de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos (Sentencia C-506 de 1995, entre otras).

Tesis Consejo de Estado

La autonomía de los entes territoriales en materia tributaria es restringida, toda vez que no es originaria sino derivada, ya que los artículos 300 (4) y 313 (4) de la Constitución Política, claramente determinan que las asambleas y los concejos decretan, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (Sentencias C. de E. Exp. 11997/01, 9723/00, 13584/04, 14453/04, 15338/06).

El legislador no tiene competencia para autorizar a las corporaciones de elección popular y determinar las características, tarifas y demás asuntos referentes al tributo, pues es este a quien le corresponde el ejercicio de la facultad impositiva, la cual no le es posible delegar en cabeza de una corporación que cumple funciones administrativas, siempre dentro de los límites que establezca la ley (Sentencias C. de E. Exp. 10669/01).

Dadas las características del sistema unitario acogido en el artículo 1° de la Constitución la autonomía local no es plena sino limitada y derivada de la Constitución y la ley y en ese contexto ha de asimilarse el artículo 338 de la CP, que exige que el legislador creador del impuesto sea nacional, departamental o municipal fije directamente los elementos estructurales del tributo (Sentencias C. de E. Exp. 01127/04).

Durante la actual década esta tesis se ha visto reforzada con la teoría de la indefinición del legislador orgánico propuesta en algunas disidencias a fallos de la Corte Constitucional.

Para que un ente territorial pueda establecer un tributo tiene que existir una ley orgánica que regule la materia. El establecimiento de los tributos supone el ejercicio de una competencia normativa. Solo con la expedición de la Ley Orgánica de asignación de competencias normativas (art. 151 CN) será posible definir el sentido del artículo 338 de la CN, y armonizar el principio de legalidad con las facultades de los departamentos y municipios para definir los elementos esenciales del tributo

(Salvamentos de voto Sentencias C-1097/01, C-873/02 y C-227/02).

Igualmente, no deberá olvidarse la reciente posición del Consejo de Estado referida específicamente al impuesto de alumbrado público, sobre la indeterminación insuperable del hecho generador.

En ella el Consejo de Estado hace referencia a la diferencia existente entre la Constitución de 1886, donde tan solo se enunciaba el nombre del tributo y se presumía el hecho generador sin ninguna definición sobre los demás elementos. En lo que no debe existir confusión es sobre la autonomía de los entes territoriales con la soberanía fiscal del Estado.

El Consejo de Estado sostiene que existe una indeterminación del hecho generador en relación al impuesto del alumbrado público, a la luz de la nueva Carta Política:

Colombia, República de Colombia. Consejo de Estado: Esa posición se encuentra expresada en la Sentencia 16670 del Consejo de Estado:

Esta indeterminación del hecho generador conlleva a que sean los concejos municipales o distritales los que creen el objeto del tributo y los hechos económicos reveladores de capacidad contributiva para el impuesto de alumbrado público, lo cual resulta inadmisibles en el ordenamiento constitucional actual, porque ello implicaría que cada ente territorial pueda crear bajo

la misma denominación, gravámenes totalmente diferentes sin ningún límite legal y cuyos elementos esenciales no se identifiquen entre sí, pues mientras algunos municipios gravan la propiedad inmueble, otros bien podrían establecer el tributo por la percepción de un servicio público domiciliario, o por la realización de actividades dentro de su jurisdicción, o con base en la facturación del servicio de energía, o de los ingresos que se obtengan por una actividad específica de los contribuyentes.

Si bien existen normas constitucionales que reafirman la autonomía fiscal de las entidades locales y que salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios, sus potestades tributarias no son ilimitadas, como se deriva del numeral 3° del artículo 287, el numeral 4° del artículo 300 y el numeral 4° del artículo 313 de la Constitución.

En este campo, la autonomía local no es plena, sino limitada y derivada de la Constitución y la ley. No debe confundirse la autonomía de los entes territoriales con la soberanía fiscal del Estado (Sentencia C. de E. Exp. 16170/08).

Otro fallo en el mismo sentido expresó:

En esta ocasión, se reitera lo expuesto en Sentencia de julio 17 de 2008, Exp. 16170, M.P. Ligia López Díaz, donde se aclararon y se rectificaron los anteriores criterios, señalando que, es evidente que hay una indeterminación del hecho generador que no es superable,

aun siguiendo las reglas de interpretación admisibles en derecho (Sentencia C. de E. Exp. 16850/08).

Según López Medina (2004, p. 50) atendiendo el dinamismo y la condición cambiante de los precedentes jurisprudenciales en materia tributaria, han sobrevenido recientes fallos emanados por el Consejo de Estado, Sección Cuarta donde el tribunal supremo de lo contencioso administrativo cambió diametralmente la posición adoptada en las sentencias del Consejo de Estado, Sentencia del 4 de septiembre de 2008, CP Ligia López Díaz; Consejo de Estado, Sentencia 11 de septiembre de 2006, CP Ligia López Díaz, Exp. No. 15344; Consejo de Estado, Sentencia del 05 de marzo de 2004, Exp. No. 13584, CP Juan A. Palacio Hincapié; Consejo de Estado, Sentencia del 22 de febrero de 2002, Exp. No. 12591, CP Ligia López Díaz, donde el alto tribunal venía considerando que los órganos de representación plural no contaban con las facultades impositivas para delinear elementos estructurales de tributos, cuando estos no hayan sido dibujados en la ley que los crea, por cuanto se generaría una inestabilidad jurídico-tributaria.

Pero tal criterio jurisprudencial dio un giro con la sentencia del Consejo de Estado, del 09 de julio de 2009, donde esa máxima agencia de lo contencioso manifestó que la indefinición de los elementos esenciales de los tributos contenidos al interior de la ley que crea un impuesto, tasa o contribución, no vulnera el principio de legalidad y certeza tributaria, por el contrario, los concejos municipales disponían de plena autonomía para establecer al-

gunos elementos que no estén contenidos en la ley que crea o autoriza un impuesto.

Tal apreciación jurisprudencial se soporta en las Sentencias de Constitucionalidad C-495/98, C-227/02, C-538/02, C-690/03 y C-035/09, donde la Corte Constitucional expuso que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales gozan de una autonomía derivada para reglar los elementos de los tributos que no hayan sido coloreados completamente por el legislador.

Colombia, República de Colombia. Consejo de Estado: Para ser pertinente, se extractan algunos apartes de la sentencia de fecha 09 de julio de 2009, emanada por el Consejo de Estado, conforme al orden siguiente:

De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo a la ley, sin que la facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos.

No obstante, debe advertirse que la mencionada competencia en materia impositiva de los municipios, para el caso, no *ex novo*, pues la facultad creadora está atribuida al Congre-

so, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los mencionados entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los haya fijado directamente.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto, se advierte que el literal i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 si bien fue expedido en vigencia de la anterior Constitución no rompe con el principio de autonomía territorial ni de legalidad tributaria de la actual Carta por lo que, al ser analizado desde la óptica de la Constitución de 1991, se puede concluir que no ha perdido aplicabilidad y que, por el contrario, resulta acorde con lo establecido en el artículo 338 ib.

En efecto, se advierte que el mencionado artículo de la Ley 97 de 1913 en concordancia con la Ley 84 de 1915, autoriza a los municipios a crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica y de gas, por lo que, de acuerdo con la expresa facultad conferida y las claras competencias constitucionales asignadas a los mencionados entes territoriales, estos pueden determinar directamente a través de los acuerdos, los demás elementos estructurales del tributo como son: hecho generador, sujetos pasivos y la tarifa.

Así las cosas, no puede sostenerse válidamente, que la perspectiva constitucional antes precisada, la indefinición de la Ley 97 de 1913 al fijar los elementos o parámetros del impuesto en cuestión, pues como se expuso,

los presupuestos del tributo también pueden ser establecidos por los Acuerdos, en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 338 CP y de los principios de autonomía y descentralización territorial previstos en la Carta.

Así las cosas, la Sala concluye que la norma que autoriza el tributo en cuestión, determina su hecho generador y a partir de este los municipios, con fundamento en el artículo 338 de la Carta, bien pueden fijar los demás elementos del impuesto, sin que se aprecie que su norma creadora impida a los entes territoriales ejercer sus facultades impositivas.

En los anteriores términos esta Corporación modifica su jurisprudencia respecto de la facultad de los concejos municipales para establecer a partir de la Ley 97 de 1913 los elementos del impuesto sobre los teléfonos y así retoma los planteamientos generales por la Sala sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales en la Sentencia de 15 de octubre de 1999, Exp. 9456, CP Julio Correa Restrepo.

La anterior jurisprudencia que ahora se acoge, resulta acorde incluso con la reciente posición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2009, que, siguiendo el criterio plasmado en las diferentes sentencias de esa Corporación que han sido citadas en estas oportunidades, han indicado que la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser

señalados por el legislador (Sentencia C. de E. Exp. 15923).

El precepto anterior, sienta una nueva tesis jurisprudencial que a su vez, cambia rotundamente el precedente judicial que venía sosteniendo el Consejo de Estado, especialmente la Sección Cuarta cuando se detenía a estudiar por vía de simple nulidad los acuerdos municipales que regulaban o fijaban los presupuestos estructurales de algunos tributos que carecían del mismo, es decir del impuesto a los teléfonos y del impuesto de alumbrado público (Ley 97 de 1913 y Ley 84 de 1915).

Por cuanto, la norma que fundó tales tributos no contenía sus elementos mínimos, circunstancia que conllevó al Consejo de Estado a declarar la nulidad de los acuerdos municipales que los adoptaban en el plano territorial, atendiendo la indefinición de la estructura del tributo, por considerar que los concejos distritales y municipales no contaban con tal facultad impositiva.

Pero ahora, con la sentencia anterior, cambió la posición que venía sosteniendo el Consejo de Estado, quedando atrás el criterio jurisprudencial que consideraba que los concejos no contaban con la facultad suficiente para establecer por vía de acuerdos los elementos que no estuvieran contenidos en la ley que crea y autoriza un determinado tributo, con fundamento en el precepto contenido en el artículo 338 superior.

Es pues, que el mismo Consejo de Estado, manifiesta dentro de la referida sentencia que

modifica la posición jurisprudencial anterior, en lo tocante a las facultades de los concejos y que por tanto, esas entidades gozan de facultades para establecer los elementos esenciales de los tributos contenidos en ella.

Es decir, que el alto tribunal de lo contencioso administrativo sienta una nueva posición jurisprudencial en lo que atañe a la facultad impositiva de los concejos distritales y municipales, confiándole por vía jurisprudencial la facultad de fijar los presupuestos o elementos que no estén o que no hayan sido determinados en la ley que crea y autoriza la adopción e implementación de tributos del orden territorial.

Ratifican la misma postura jurisprudencial el Consejo de Estado, en Sección Cuarta (Sección especialista en tributos) mediante sentencia de 06 de agosto de 2009, al estudiar la nulidad interpuesta en contra de un acuerdo municipal de tarifas del impuesto de alumbrado público, esa corporación revocó en todas sus partes la decisión adoptada por el *A-quo* (Tribunal Administrativo del Atlántico) y sostuvo lo dicho en la sentencia del 09 de julio de 2009, confirmando que los concejos distritales y municipales cuentan con plena facultad para establecer los elementos esenciales de los impuestos que no sean fijados por el Congreso de la República.

Por ser pertinente y en aras de entregar claridad conceptual abonó algunos apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, de acuerdo a lo siguiente:

Mediante sentencia del 9 de julio de 2009, la Sala modificó la jurisprudencia respecto de la facultad de los concejos municipales en materia impositiva.

Tal providencia se expidió con ocasión del análisis de legalidad de un acuerdo que en desarrollo de la Ley 97 de 1913, estableció los elementos del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas. En esa sentencia se determinó la legalidad del acuerdo demandado con fundamento, principalmente, en la Sentencia C-504 de 2002, mediante la cual, la Corte Constitucional determinó la vigencia de los literales d) e i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 y declaró la exequibilidad bajo el presupuesto de que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos de los tributos cuya creación autorizó la citada ley.

Por lo tanto, en la Sentencia del 9 de julio de 2009, proferida por esta Sala, haciendo alusión al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, se debió retomar los planteamientos generales sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales expuestos en la Sentencia de 15 de octubre de 1999, Exp. 9456, CP Julio E. Correa Restrepo, en la que señaló que “en virtud del denominado principio de predeterminación, el señalamiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el

acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar directamente en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

También se acogió, de la sentencia citada que, creado el tributo o autorizada su implementación por parte de la ley, en el evento que esta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

Así mismo, se retomó del citado fallo que teniendo en cuenta que la obligación tributaria tiene como finalidad el pago de una suma de dinero, esta debe estar fijada en referencia a una dimensión ínsita en el hecho generador, que se derive de él, o que se relacione con este punto.

Se anunció en la sentencia del 9 de julio del presente año, que la doctrina jurisprudencial planteada en el año 1994 por el mismo Consejo de Estado es concordante, incluso con la Sentencia C-035 de 2009, que indique que la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: I) La autorización del gravamen; II) La delimitación del hecho gravado.

En consecuencia, procede la Sala a analizar que los artículos 5° y 6° del Acuerdo 011 de diciembre 27 de 2000, cuya nulidad fue decretada por el *A-quo*, se encuentra conforme con los presupuestos anteriormente expuestos” (Sentencia C. de E. julio 9).

Así las cosas, el Consejo de Estado adoptó la posición sostenida por la Corte Constitucional, al exponer que la autonomía impositiva de los entes territoriales se encuentra subordinada tanto a la Constitución como a la ley.

La facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley, pero las entidades territoriales gozaban de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos.

En otros términos, los concejos cuentan con plena autonomía para fijar o establecer los elementos estructurales sobre aquellos impuestos que el legislador por carencia del tecnicismo tributario, no haya delimitado los elementos esenciales, por tanto, tales corporaciones de representación popular disponen de plena libertad para abonar los aspectos del impuesto de alumbrado público que no fueron dibujados en la ley que creó el impuesto.

Entendiéndose, que la ilegalidad o carencia de facultad impositiva sostenida por el Consejo de Estado, dio un giro abismal, por

cuanto desapareció del tráfico jurídico jurisprudencial la posición de la indefinición de los elementos estructurales del impuesto de alumbrado público, dando paso ahora a una tesis moderna, liberal y constitucional en la cual la facultad impositiva es originaria de la ley y de la Constitución, posición jurisprudencial emanada del Consejo de Estado que tiene puntos de convergencia con los fallos de la Corte Constitucional (C-004/93, C-467/93, C-537/95 y C-035/09).

CONCLUSIONES

El impuesto de alumbrado público en Colombia, es un tributo creado por las leyes 94 de 1931 y 84 de 1915, bajo el concepto inequívoco de impuesto y no como tasa, razón por la cual este tributo, es independiente del sujeto pasivo del mismo, sea o no beneficiario del servicio.

En cuanto a su adopción y reglamentación en el nivel territorial, los concejos distritales y municipales cuentan con plena autonomía administrativa y fiscal para acogerlo dentro del plano local, estableciendo la base gravable y las tarifas a ser cobradas a los sujetos pasivos o contribuyentes del referido impuesto, de acuerdo a las nuevas posturas jurisprudenciales sentadas por el Consejo de Estado que dejan atrás la indefinición del tributo y muestra una conceptualización más abierta y ceñida a la tesis demarcada en años atrás por la Corte Constitucional.

Este impuesto indirecto territorial goza de plena legalidad y su adopción y reglamen-

tación en el ámbito distrital y municipal es totalmente factible, máxime cuando las leyes que datan de 1913 y 1915 son abiertamente constitucionales de conformidad con las sentencias anotadas anteriormente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDESCO. *Estudio sobre la financiación del servicio de alumbrado público en Colombia*. Bogotá: Andesco, 2010.

ATEHORTÚA RÍOS, C. *Servicios públicos domiciliarios*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 2003.

BERNAL VÉLEZ, O. Naturaleza jurídica y tributaria del servicio de alumbrado público. *Revista Letras Jurídicas*, 9(1), 2004, 39-48.

Bogotá. Concejo de Bogotá, por el cual se establece el Proyecto de Acuerdo 144 para el Distrito Capital de Bogotá, 2002.

Bogotá. Concejo de Bogotá, por el cual se establece la Tasa de Alumbrado Público para el Distrito Capital de Bogotá, 2002.

Colombia. Congreso de la República, Ley 97 de 1913.

Colombia. Congreso de la República, Ley 84 de 1915.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-04, 1993.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-467, 1993.

Colombia. Comisión de Regulación y Gas. Resolución 043, 1995.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-506, 1995.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-537, 1995.

Colombia. Comisión de Regulación y Gas. Resolución 043, 1996. Recuperado de http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/2006/decreto_2424_2006.html

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-495, 1998.

Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 9723, 2000.

Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 10669, 2001.

Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 11997, 2001.

Colombia. *Constitución Política Colombiana 1991*. Bogotá: Legis, 2001.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-1097, 2001.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-227, 2002.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-538, 2002.

- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-873, 2002.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-090, 2003.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 01127, 2004.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 13584, 2004.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 14453, 2004.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 15338, 2006.
- Colombia. Ministerio de Minas y Energía, Decreto 2424, 2006.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 15344, 2006.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-121, 2006.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 16170, 2008.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 16850, 2008.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 15923, 2009.
- Colombia. Consejo de Estado, Sentencia agosto 6, 2009.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-035, 2009.
- GUTIÉRREZ LONDOÑO, A. *Hacienda pública. Un enfoque económico*. Itagüí: Lito Brasil, 2000.
- IBÁÑEZ M., R. *Estatuto Tributario de Barranquilla Comentado*. Barranquilla, 2009.
- LASSO PEÑA, Marta C. Financiación del alumbrado público en Medellín: experiencias favorables y desfavorables. Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Financiación.
- LEWIN, A. *Principios constitucionales de Derecho Tributario*. Bogotá: Uniandes e Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2002.
- LÓPEZ MEDINA, D. *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis, 2006.
- MARÍN E., M. *Régimen impositivo de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.
- MATALLANA CAMACHO, E. *Manual de la contratación de la administración pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- MOLINA BETANCUR, Carlos M. *Derecho Constitucional general*. Medellín: Universidad de Medellín, 2008.
- MONROY CABRA, Marco G. *Introducción al Derecho*. Bogotá: Temis, 2003.

- MONSALVE, Y. La prestación y el cobro del servicio de alumbrado público, desde una perspectiva jurídica y económica. *Revista Economía Autónoma*, junio-noviembre (3), 2009, 4-10.
- MORA, N. Concepto del impuesto del alumbrado público, 2007. Recuperado de <http://www.ruitoqueesp.com/uploads/noticia2.htm>
- PARRA ESCOBAR, A. *Planeación tributaria y organización empresarial*. (5 ed.). Bogotá: Legis, 2007.
- PIZA J. R. *Régimen impositivo de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.
- RESTREPO, J. C. *Hacienda Pública* (7 ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- RODRÍGUEZ SOSSA, H. *Carta remisorio. Concepto alumbrado público*. Bogotá: Parque Nacional del Café, 2002.
- RODRÍGUEZ R., L. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá: Temis, 2005.
- RODRÍGUEZ R., L. *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis, 2006.