

Radicado: 15001-23-33-000-2022-00353-02 (29743)

Demandante: William Hernando Suárez Sánchez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad

Radicación: 15001-23-33-000-2022-00353-02 (29743)

Demandante: William Hernando Suárez Sánchez

Demandado: Municipio de Tunja

Temas: Alumbrado Público. Aspecto cuantitativo del hecho generador. Potestad impositiva territorial. Mecanismo de recaudo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación ¹ interpuesto por el demandante contra la sentencia del 09 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que resolvió (índice 53):

Primero: Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

Segundo: Exhortar al concejo municipal de Tunja para que, dentro del marco de sus competencias, consolide en el Estatuto de Rentas del municipio, de forma clara, detallada y precisa, el método usado por la entidad para definir la tarifa del impuesto de alumbrado público, evitando interpretaciones aisladas y normatividad dispersa.

Tercero: Sin condena en costas.

ANTECEDENTES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), el actor formuló las siguientes pretensiones (índice 3):

Primero: Que se declare la nulidad de los apartes subrayados a continuación del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018:

Artículo 251. Elementos de la obligación tributaria: son elementos de la obligación tributaria del impuesto de alumbrado público los siguientes: ...

Sujetos pasivos: Serán sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público la persona natural o jurídica que tenga carácter de propietario de los predios, suscriptor o usuarios del servicio de energía eléctrica dentro del perímetro urbano y rural del municipio de Tunja, generadores o autogeneradores de la misma...

Base gravable: Cuando el sujeto pasivo sea usuario o suscriptor de energía eléctrica, la base gravable es el valor de la energía consumida antes de subsidio y contribuciones durante el mes calendario de consumo o dentro del periodo de facturación correspondiente a la facturación de energía eléctrica...

¹ El expediente entró al despacho sustanciador el 31 de enero de 2025 (índice 3. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).

Causación: El periodo de causación del impuesto es mensual o equivalente al periodo de facturación del comercializador de energía que realiza el cobro de este servicio conjuntamente al impuesto de alumbrado público.

Tarifas: Los contribuyentes, consumidores, generadores y autogeneradores de energía, tendrán una tarifa porcentual del 15% sobre el consumo real de energía que atiende los principios de equidad, progresividad y justicia tributaria, liquidada para cada periodo de consumo o facturación del servicio de energía eléctrica.

Segundo: Que se ordene al concejo y la alcaldía municipal establecer un acuerdo con la normatividad aplicable que consista en la facturación del impuesto de alumbrado público únicamente en la zona urbana y centros poblados, quienes tienen el servicio de alumbrado público las 24 horas frente a los inmuebles, con las bombillas y los postes, pero no a la zona rural en general que no tiene el servicio.

Tercero: Que se ordene establecer en la parte motiva del acuerdo, el estudio técnico de los gastos anuales de mantenimiento, expansión, administración y servicio de energía correspondiente al alumbrado público.

Cuarto: Que se ordene la publicación del respectivo acuerdo municipal y los gastos en la página de la alcaldía municipal.

Quinto: Que se ordene dar aplicación a lo establecido en el artículo 774 del Código del Comercio en concordancia con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 en lo relativo a la separación y pago independiente, en este caso en la factura de energía u otros servicios públicos domiciliarios y en la colilla o desprendible se establezca lo correspondiente al título valor del sujeto pasivo desprendible (dos colillas, dos códigos de barras y dos valores), y se ordene a publicar los costos del servicio en el acuerdo y en la factura de energía.

Sexto: Que se ordene establecer el impuesto de alumbrado público por primera vez, haciendo referencia a los lotes de zona urbana por porcentajes del 1x1.000 dentro del estatuto de rentas.

Séptimo: Que se ordene establecer el acuerdo del cobro de alumbrado público sobre tarifa y estudio técnico con las mismas garantías de los otros servicios públicos como agua, aseo,

alcantarillado, energía y gas.

A los anteriores efectos, invocó como normas vulneradas los artículos 1.º, 6.º, 13, 20, 23, 29, 40, 209, 305, 313.4, 338 y 363 de la Constitución; 774 del CCo (Código de Comercio, Decreto 410 de 1971); 147 de la Ley 142 de 1994; 29 de la Ley 1150 de 2007; 2.º y 29

de la Ley 1551 de 2012; 349 de la Ley 1819 de 2016; 2.2.3.6.1.11 del Decreto 1073 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía), el Decreto 943 de 2018 y las Resoluciones 043 de 1995, 122 de 2011 y 005 de 2012 emitidas por la CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas), bajo el siguiente concepto de violación (índice 3):

Sostuvo que el alumbrado público constituía un servicio público no regulado y que, en consecuencia, la norma acusada desconoció las disposiciones legales en las que debía fundarse, al prever la cuantificación del impuesto de alumbrado público a cargo de los suscriptores del servicio público domiciliario de energía eléctrica con base en un porcentaje del consumo individual de este último, pese a que se trataba de un servicio público regulado. Afirmó que dicha infracción del ordenamiento jurídico había sido avalada a lo largo del tiempo por los entes de control ?i.e. la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación?, así como por la Gobernación de Boyacá, que, a su juicio, había omitido ejercer el control de legalidad del acto acusado previsto en el artículo 305 de la Constitución.

Argumentó que la actuación del ente demandado y de la entidad prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica transgredía el debido proceso, en la medida en que impedía a los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público formular reclamaciones en sede administrativa. En ese sentido, manifestó que en el año 2020

promovió una acción de tutela para la protección de dicho derecho fundamental, al considerar que «la facturación independiente del impuesto de alumbrado público no era aplicada», con lo cual se negaba a «los usuarios ... el derecho a saber los costos anuales de mantenimiento, expansión, servicio y administración»; pero, dicha acción fue negada. Además, insertó en el texto la imagen de una factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica con el propósito de evidenciar que en ella no se individualizaban los costos del servicio de alumbrado público.

Por último, alegó que también se infringían las normas superiores al prever la causación del impuesto de alumbrado público en zonas rurales, pese a que en estas no se prestaba el servicio de alumbrado público, por la ausencia de «postes y luminarias».

Contestación de la demanda

El demandado se opuso a las pretensiones de la demanda (índice 16). Señaló que la disposición acusada había sido derogada por el Acuerdo 029 de 2020, mediante el cual se regularon todos los elementos del hecho generador del impuesto de alumbrado público. No obstante, reconoció que dicha disposición era susceptible de control de legalidad, en atención al lapso durante el cual estuvo vigente. En consecuencia, negó que la norma cuestionada contraviniera el ordenamiento jurídico, al considerar que el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 autorizaba el recaudo del tributo a través de las entidades prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Preciso que, si bien el alumbrado público no constituía un servicio público domiciliario, era inherente al servicio de energía eléctrica, lo que justificaba su recaudo mediante la factura de

dicho servicio, con lo cual se evitaba la evasión del impuesto por parte de los contribuyentes.

Agregó que en la factura se incorporaba la información exigida en las Resoluciones 122 de 2011 y 005 de 2012, expedidas por la CREG, para la determinación de la cuota tributaria, y que los costos asociados a la prestación del servicio de alumbrado público se encontraban definidos en el Documento 102 del 08 de septiembre de 2011 de la misma entidad, razón por la cual resultaba innecesaria su inserción en la factura. Asimismo, aseguró que no se había vulnerado el derecho al debido proceso del demandante, en tanto se habían atendido todas las peticiones que presentó en relación con el asunto del sub examine, incluida la acción de tutela promovida en el año 2020, ocasión en la cual el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes de Tunja lo exhortó a abstenerse de «interponer acciones de tutela contentivas de las mismas pretensiones y con las mismas partes».

Por otra parte, invocando la sentencia de unificación 2019CE-SUJ-4-009, proferida por esta Corporación el 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García), sostuvo que el impuesto de alumbrado público se causaba por la condición de usuario potencial de dicho servicio, razón por la cual podía exigirse aun cuando este no se recibiera de manera permanente y con independencia de la ubicación urbana o rural del predio. Añadió que para tales efectos el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 había autorizado la causación del tributo como una sobretasa del impuesto predial respecto de los predios que no contaban con el servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas (índice 53). Consideró que la disposición acusada se ajustaba a lo previsto en el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, en concordancia con las reglas de unificación fijadas por esta Sección en la sentencia 2019CE-SUJ-4-009 del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton

Chaves García), conforme a las cuales el consumo de energía eléctrica constituye un parámetro válido para determinar el impuesto de alumbrado público (subregla de unificación f). Estimó, igualmente, que la tarifa podía fijarse en «porcentajes fijos, proporcionales o progresivos». Aunque advirtió que la norma demandada no precisaba el método utilizado para establecer el porcentaje fijado, concluyó que el actor no demostró que este careciera de razonabilidad o proporcionalidad, carga probatoria que le correspondía, de conformidad con lo señalado en la subregla de unificación j. No obstante, exhortó al ente demandado para que, en los futuros acuerdos que expidiera sobre el impuesto de alumbrado público, dejara expuesto el método empleado para definir la tarifa del tributo, con el fin de evitar confusiones en su aplicación.

De otra parte, juzgó que la causación del impuesto de alumbrado público prevista en la disposición acusada respecto de los predios rurales se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 y a la regla de unificación ii., en tanto el elemento objetivo del hecho generador del tributo era el beneficio, real o potencial, derivado del servicio de alumbrado público, el cual se acreditaba con la existencia de un establecimiento físico dentro de la respectiva jurisdicción municipal, con independencia de su ubicación en zona urbana o rural.

Recurso de apelación

El demandante apeló la decisión del tribunal (índice 58), al considerar que omitió identificar la disposición legal que autorizaba al ente demandado para establecer el impuesto de alumbrado público a partir de un porcentaje o pago diferencial del consumo del servicio público

domiciliario de energía eléctrica, lo que, en su criterio, configuraba un trato discriminatorio para dichos sujetos pasivos. Agregó que el cobro conjunto del impuesto con el servicio público domiciliario de energía eléctrica vulneraba el debido proceso y el artículo 147 de la Ley 142 de 1994, en la medida en que impedía su discusión en sede administrativa.

De otra parte, adujo que el ente demandado carecía de competencia para expedir la disposición acusada «sin estudio técnico que soporte el pago diferencial y discriminatorio expedido por la CREG». Añadió que, si bien el tribunal exhortó al concejo municipal a dar claridad sobre ese aspecto, «hasta la fecha no se cumple. Por lo que se decanta de forma inequívoca posible falsa motivación desde los acuerdos 029 de 1998 y 035 de 2018». Sostuvo que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 142 de 1994, la administración de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios correspondía a las entidades prestadoras de servicios públicos y no a las alcaldías municipales, de manera que serían aquellas las competentes para presentar, para su aprobación, la tarifa del impuesto de alumbrado público ante el concejo municipal, actuación que, según afirmó, se había omitido hasta la fecha. Planteó que con la incorporación del impuesto de alumbrado público al Estatuto de Rentas del municipio se vulneraba la destinación específica de dichos recursos, lo que daría lugar al delito de «peculado por destinación diferente», en tanto el recaudo pasaría a ser de libre destinación para el ente territorial y podría generar un eventual enriquecimiento sin causa.

Finalmente, alegó que «la empresa generó factura sin características del sujeto activo ? alcaldía o empresa?, posible suplantación, usurpación de funciones».

Pronunciamientos sobre el recurso

El demandado reiteró los planteamientos de anteriores etapas procesales y añadió que los argumentos de la apelación carecían de idoneidad para oponerse a la sentencia del

tribunal (índice 11). Por su parte, el ministerio público solicitó confirmar la sentencia apelada porque estimó que la norma demandada contenía todos los elementos del impuesto de alumbrado público y, por ende, no se desconocieron los derechos de los contribuyentes (índice 12).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Juzga la Sala la legalidad de los apartes acusados del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018, proferido por el concejo municipal de Tunja, a la luz de los cargos de apelación formulados por el actor, en calidad de apelante único, contra la sentencia del tribunal que negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

1.1- En primer lugar, la Sala advierte que la norma objeto del presente pronunciamiento fue derogada tácitamente por el artículo 516 del Acuerdo 029 de 2020², el cual, a su vez, fue derogado de forma expresa por el artículo 469 del Acuerdo 054 de 2022, expedidos por el Concejo Municipal de Tunja (artículos 71 y 72 del Código Civil, Ley 84 de 1873). No obstante, de conformidad con el criterio reiterado por esta Sección ³, resulta procedente llevar a cabo el estudio de legalidad sobre normas ya derogadas, en la medida en que, mientras estuvieron vigentes, produjeron efectos jurídicos que pudieron afectar situaciones jurídicas particulares y, adicionalmente, la finalidad de este medio de control consiste en la protección del ordenamiento jurídico in abstracto.

1.2- Por lo tanto, la Sala deberá establecer si el ente demandado desconoció las disposiciones legales en las que debía fundarse al fijar el aspecto cuantitativo del hecho generador del impuesto de alumbrado público con base en un porcentaje del consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica y al disponer su facturación conjunta con dicho servicio. En cambio, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre los cargos novedosos formulados por el actor en el recurso de apelación, relativos al supuesto trato discriminatorio de los sujetos pasivos a quienes se les determina el impuesto de alumbrado público con base en el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica; a la presunta falsa motivación por la ausencia de un estudio técnico para la fijación de la tarifa del impuesto que, según plantea en el recurso de apelación, debía presentarse para su aprobación por el concejo municipal por las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios; a la supuesta vulneración de la destinación específica de dicho tributo por su inclusión en el Estatuto de Rentas Municipales; y a la alegada «suplantación y usurpación de funciones» por la delegación en las entidades prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica de la potestad para determinar el tributo. Ello, en la medida en que se trata de planteamientos que no fueron incorporados en el concepto de violación expuesto en la demanda, de manera que su examen supondría habilitar un nuevo debate en segunda instancia, con la consecuente transgresión del principio de congruencia y de las garantías de defensa y contradicción del ente demandado⁴.

² Ello obedece a que el Capítulo 10 «impuesto sobre el servicio de alumbrado público» del Título III «impuestos municipales» de dicho acuerdo modificó las normas que regirían el impuesto de alumbrado público en esa jurisdicción. En concreto, los artículos 312 y 316 a 318 se ocuparon de establecer el sujeto pasivo, la base gravable, el periodo de causación y la tarifa aplicables a esa obligación tributaria, que antes estaban regulados en los apartes demandados del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018.

³ Sentencias del 23 de julio de 2009 (exp. 15311, CP: Héctor J. Romero Díaz); del 23 de enero de 2014 (exp. 18841, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez); del 20 de febrero de 2017 (exp. 20828, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas); del 05 de julio de 2018 (exp. 21952, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez); y del 08 de marzo de 2019 (exp. 22290, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

⁴ Sentencias del 26 de julio de 2012 (exp. 18380, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez); del 25 de noviembre de 2014 (exp. 19031, CP: Jorge Octavio Ramírez); y del 19 de febrero y del 29 de abril de 2020 (exps. 22748 y 23677, CP: Julio Roberto Piza).

1.3- Por otra parte, en relación con la orden impartida por el tribunal, consistente en exhortar al ente demandado para que «dentro del marco de sus competencias consolide en el Estatuto de Rentas del municipio, de forma clara, detallada y precisa, el método usado ... para definir la tarifa del impuesto de alumbrado público, evitando interpretaciones aisladas y normatividad dispersa», la Sala procederá a revocarla de oficio, por cuanto resulta incongruente con los cargos de nulidad formulados en la demanda. Al efecto, se constata que si bien el demandante elevó una pretensión encaminada a que se ordenara «establecer el acuerdo del cobro de alumbrado público sobre tarifa y estudio técnico con las mismas garantías de los otros servicios públicos como agua, aseo, alcantarillado, energía y gas», al desarrollar el concepto de violación no formuló un reproche concreto contra la tarifa del impuesto de alumbrado público fijada en el acuerdo acusado, ni cuestionó de manera específica la ausencia del estudio técnico a la que aludió el a quo. Por el contrario, el único alegato planteado por el demandante en relación con ese aspecto se circunscribió a controvertir la potestad del ente demandado para definir el elemento cuantitativo

del hecho generador del tributo con base en un porcentaje del consumo privado del servicio público domiciliario de energía eléctrica, al considerar que ninguna disposición legal habilitaba dicha forma de cuantificación del impuesto.

En ese orden, se advierte que la decisión de primera instancia, en cuanto exhortó al ente demandado a incorporar en la regulación del impuesto de alumbrado público un estudio técnico que sustentara la tarifa adoptada, desconoció el principio de congruencia externa, consagrado en el artículo 281 del CGP (Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012), conforme al cual las sentencias deben pronunciarse sobre los hechos y las pretensiones formuladas por la parte actora, siempre que se encuentren debidamente sustentadas en los cargos de nulidad propuestos en los términos del artículo 137 del CPACA. Ello, en la medida en que solo de esa forma se garantiza que la decisión judicial se circunscriba al petitum de la demanda y a lo debatido en la contestación⁵. En consecuencia, la Sala deberá excluir oficiosamente dicha orden, a fin de salvaguardar el principio de congruencia y las garantías de defensa y contradicción del demandado, habida cuenta de que ¿como se expuso? la discusión sobre el porcentaje fijado como tarifa del tributo y la ausencia de un estudio técnico que lo sustentara no integraron la litis planteada en la demanda.

Análisis del caso

Sobre la cuestión debatida, el actor alega que los apartes demandados del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018 transgreden las disposiciones legales en las que debían fundarse, al fijar el impuesto de alumbrado público con base en un porcentaje del consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Asimismo, cuestiona que se haya previsto el recaudo conjunto del tributo con dicho servicio, lo cual, a su juicio, vulnera el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y el debido proceso, en la medida en que impide su discusión en sede administrativa.

A tales planteamientos se opone el ente demandado, quien sostiene que, contrario a lo indicado por el demandante, el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica constituye un parámetro idóneo para determinar el impuesto de alumbrado público, en tanto que, si bien el alumbrado público no es un servicio público domiciliario, resulta inherente al de energía eléctrica. En ese orden, afirma que el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 autoriza el recaudo del impuesto a través de las entidades prestadoras de dicho servicio, con el fin de evitar la evasión del tributo por parte de los contribuyentes.

⁵ Sentencias del 29 de abril de 2020, exp. 22085, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto y del 17 de junio de 2021, exp. 23733, CP: Julio Roberto Piza.

En esos términos, corresponde a la Sala determinar si los apartes demandados del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Tunja, contravinieron las disposiciones legales en las que debían fundarse al establecer el elemento cuantitativo del impuesto de alumbrado público a partir de un porcentaje del consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica y al disponer su facturación conjunta con dicho servicio.

2.1- Sobre la materia, el artículo 1.º de la Ley 97 de 1913 facultó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto de alumbrado público (letra d.), potestad que fue extendida a los demás concejos municipales y distritales por el artículo 1.º de la Ley 84 de 1915. Posteriormente, el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 reiteró dicha autorización. Para ello, dispuso que el aspecto material del hecho generador del impuesto sería «el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público» y facultó a los concejos municipales y distritales para establecer los sujetos

pasivos, la base gravable y las tarifas del tributo, guardando «consecutividad» con el aspecto material del hecho generador definido y los principios de «progresividad, equidad y eficiencia».

Para tal efecto, se ordenó al Gobierno nacional reglamentar, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley 1819 de 2016, «los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales». En consonancia con lo anterior, el artículo 351 ibidem estableció que, para fijar el aspecto cuantitativo del impuesto, los municipios y distritos debían considerar «como criterio de referencia» el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente del servicio de alumbrado público, para lo cual les correspondía «realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este delegue».

En el juicio de constitucionalidad de esas disposiciones efectuado en la sentencia de la Corte Constitucional C-130 de 2018 (MP: José Fernando Reyes Cuartas) se señaló que la potestad conferida al Gobierno nacional en el marco del impuesto de alumbrado público:

[N]o puede ser entendida como la regulación de los elementos esenciales del tributo ¿base gravable, sujeto pasivo y tarifa? ni tampoco sus elementos particulares ¿la administración del recaudo y el control del impuesto? sino que tiene como finalidad únicamente la de evitar que se produzcan abusos y sobrecostos en el cobro de este servicio y proveer por una homologación en las tarifas por parte de los municipios y distritos, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales y en aras a salvaguardar los recursos públicos que se destinan para el pago de este servicio público no domiciliario.

En esa medida, la Corte Constitucional precisó que la regulación expedida por el Gobierno nacional no podía desconocer la autonomía de las entidades territoriales para fijar los elementos del tributo, incluidas las tarifas, sino que constituía una metodología que opera «como un parámetro o marco que deben tener en cuenta los municipios y distritos», al imponer un «límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público», con el fin de hacer más eficaz su cobro, sin que ello implique vulnerar la autonomía territorial en materia financiera.

2.2- En lo relativo al recaudo del impuesto, el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 dispuso que este se efectuaría por el sujeto activo o por las entidades comercializadoras de energía, actuando como agentes recaudadores, a través de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica. En la sentencia C-088 de 2018 (MP: Diana Fajardo

Rivera), la Corte Constitucional concluyó que dicho mecanismo de recaudo realiza el principio de eficiencia constitucional, en la medida en que tales entidades «suministran un servicio que guarda una evidente relación de proximidad con el de alumbrado público y, por esta razón, poseen experticia en el proceso de facturación y cobro de ese específico tipo de prestación». Asimismo, destacó que «por lo general han estandarizado esta clase de procedimientos, a través de una infraestructura administrativa propia, lo cual facilita la recepción de una contribución masiva como la que se analiza», y que «el recaudo del impuesto a través de la factura del servicio de energía eléctrica domiciliaria favorece el cumplimiento ciudadano de los deberes fiscales». En línea con ello, precisó que aspectos tales como el período de facturación y recaudo del tributo (mensual, trimestral, semestral o anual), la información que debe consignarse en la factura y la posibilidad de facturarlos en «desprendible separable» dependen de la forma en que cada

municipio o distrito establezca el respectivo deber tributario.

2.3- Adicionalmente, el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 previó que, en el caso de los predios que no fueran usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, el impuesto de alumbrado público podría cobrarse mediante una sobretasa del impuesto predial, alternativa que también se autorizó para los demás casos, con el límite máximo del «uno por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial», la cual podría recaudarse conjuntamente con dicho impuesto.

2.4- En el presente caso, se demandan algunos apartes del artículo 251 del Acuerdo 035 de 2018, mediante el cual el Concejo de Tunja fijó los elementos del hecho generador del impuesto de alumbrado público en su jurisdicción. En particular, el actor sostiene que resultaba improcedente establecer el aspecto cuantitativo del tributo con base en un porcentaje del consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica, así como disponer su recaudo conjunto con la facturación de dicho servicio, por considerar que esa fórmula de cuantificación no se encontraba autorizada por la ley.

Para solucionar los problemas jurídicos, la Sala parte de reiterar que, para la regulación del impuesto de alumbrado público, el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 fijó como aspecto objetivo del hecho generador el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público y autorizó a los concejos municipales y distritales para definir los demás elementos del hecho imponible, siempre que guarden relación con dicho presupuesto fáctico y atiendan a los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y a los criterios técnicos fijados por el Gobierno nacional, cuya finalidad es evitar abusos en el cobro del tributo. Asimismo, el artículo 352 ejusdem autorizó el recaudo del impuesto por las entidades prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica, a través de la facturación de dicho servicio. De otro lado, respecto de los predios que no cuentan con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, el referido artículo 349 dispuso la posibilidad de establecer el cobro del impuesto de alumbrado público como una sobretasa del impuesto predial. Este mecanismo también fue autorizado como una alternativa que puede ser adoptada por el municipio o distrito en todos los casos, evento en el cual el impuesto se limitó a un máximo del uno por mil (1?) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial (parágrafo 1.º).

2.5- En esa medida, la Sala advierte que no le asiste razón al demandante al afirmar que el ente demandado transgredió las disposiciones legales referidas al prever una fórmula para el cálculo del impuesto de alumbrado público a partir de un porcentaje del consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica, pues el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 autorizó a los concejos municipales y distritales para fijar los elementos del hecho generador del tributo, siempre que guardaran congruencia con el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público, que constituye el presupuesto material

legalmente previsto para su causación. En contraste con lo alegado por el actor, la Sala considera que el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica constituye un referente idóneo para la determinación de la base gravable del impuesto de alumbrado público respecto de los sujetos pasivos que ostentan la condición de usuarios regulados de dicho servicio (sentencia del 27 de noviembre de 2025, exp. 29620, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello), en tanto, como lo señaló la Corte Constitucional, se trata de un servicio que «guarda una evidente relación de proximidad con el de alumbrado público» (sentencia C-088 de 2018, MP: Diana Fajardo Rivera).

Por otra parte, esta Sección ha precisado que las tarifas que establezcan los concejos municipales y distritales para el impuesto de alumbrado público pueden adoptar diversas modalidades, tales como «tarifas fijas o variables ?determinada suma de dinero o una unidad de valor tributario?, o porcentajes fijos, proporcionales o progresivos» (sentencia del 09 de agosto de 2018, exp. 22071, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez)⁶. En todo caso, dichas tarifas deben atender a los costos asociados a la prestación del servicio de alumbrado público y a los criterios técnicos fijados por el Gobierno nacional (artículos 349 y 351 de la Ley 1819 de 2016). Sin embargo, en el asunto sometido a consideración de la Sala, el demandante no controvertió la correspondencia entre tales costos y la tarifa fijada por el ente demandado, sino que circunscribió su reproche a cuestionar que el impuesto se determinara como un porcentaje del consumo de energía eléctrica, modalidad que, conforme a las disposiciones legales y a los precedentes jurisprudenciales analizados, se considera válida para la cuantificación del tributo. A esa misma conclusión arribó la Sala en las sentencias del 29 de febrero y 15 de marzo de 2024 (exps. 28155 y 28069, CP: Stella Jeannette Carvajal Bastos) y del 04 de septiembre de 2025 (exp. 29490, CP: Luis Antonio Rodríguez Montaña), en las que se resolvieron demandas de nulidad promovidas por el aquí demandante contra la regulación del impuesto de alumbrado público adoptada por otros municipios.

Tampoco comparte la Sala el argumento del actor relativo a la supuesta transgresión del artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y del debido proceso, por el hecho de haberse previsto el recaudo conjunto del impuesto de alumbrado público con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, puesto que, como se expuso, el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 autorizó expresamente esa forma de recaudo del tributo, la cual se declaró ajustada a la Constitución por la Corte Constitucional en la sentencia C-088 de 2018 (MP: Diana Fajardo Rivera). Además, del texto de la disposición demandada no se desprende restricción alguna al derecho de los sujetos pasivos de controvertir, por las vías administrativas y judiciales correspondientes, la determinación del impuesto a su cargo. Por lo expuesto, el cargo de apelación no prospera.

Conclusión

En definitiva, la Sala concluye que el concejo municipal del ente territorial demandado no excedió sus facultades impositivas ni transgredió las normas de rango legal que lo habilitaron para fijar el aspecto cuantitativo del hecho generador del impuesto de alumbrado público, en particular los artículos 349 y siguientes de la Ley 1819 de 2016, ni al prever su recaudo conjunto con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en el artículo 352 de la misma ley.

⁶ Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias de 11 de marzo de 2010 y 22 de marzo de 2012 (exps. 16667 y 17817, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas); del 10 de marzo, 03 de octubre de 2011, 08 de octubre de 2015 y 04 de febrero de 2016 (exps. 18141, 18141, 21219 y 20767, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez); del 05 de diciembre de 2011 (exp. 18270, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia); y del 09 de agosto de 2018 (exp. 22071, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

Con arreglo a lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones de la demanda. No obstante, revocará de oficio la orden impartida por el a quo de exhortar al ente demandado a incorporar en la regulación del impuesto de alumbrado público un estudio técnico que sustentara la tarifa adoptada, a fin de salvaguardar el principio de congruencia y las garantías de defensa y contradicción del demandado, habida cuenta de que la discusión sobre el porcentaje fijado como tarifa del tributo y la ausencia de un estudio técnico que lo sustentara no integraron la litis planteada en la demanda.

Costas

Por último, no se condena en costas en esta instancia, conforme con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

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

FALLA

1. Revocar el ordinal segundo de la sentencia apelada.
2. En lo demás, confirmar la sentencia de primera instancia.
3. Sin condena en costas en segunda instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase. La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

Calle 12 No. 7-65 ? Tel: (57) 6013506700 ? Bogotá D.C. ? Colombia

www.consejodeestado.gov.co

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

n.d.

n.d.

Última actualización: 19 de marzo de 2026

