

T 14/09

342

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

**Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil nueve (2009)

*Referencia: 500012331000 2005 20281 01 (17123)*

*Actor: ECOPETROL S. A.*

*ASUNTOS MUNICIPALES*

*FALLO*

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia de octubre 5 de 2007 del Tribunal Administrativo del Meta, que declaró probada la ineptitud sustantiva de la demanda y se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo, en la acción de simple nulidad contra el Acuerdo 043 de septiembre 10 de 2003, expedido por el Concejo municipal de Acacias (Meta) y contra el Decreto 017 de febrero 12 de 2003 expedido por el Alcalde Municipal de Acacias (Meta).

**LA NORMA DEMANDADA**

Se demandó la nulidad del Acuerdo 043, de septiembre 10 de 2003, expedido por el Concejo municipal y del Decreto 017, de febrero 12 de 2003, del Alcalde Municipal de Acacias (Meta), cuyos textos son los siguientes:

213

*"Municipio de Acacias  
CONCEJO MUNICIPAL  
ACUERDO 043 de 2002  
(Septiembre 10 de 2002)*

*Por medio del cual se conceden unas facultades al alcalde Municipal  
de Acacias.*

*EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE ACACIAS META*

*En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales y en especial  
la conferida el artículo 313 de la C.N. Ley 97 de 1913, ley 142 de  
1997 y el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994.*

*ACUERDA:*

*ARTÍCULO PRIMERO: Facultar al Alcalde Municipal para que  
modifique la tarifa del impuesto de alumbrado Público Municipal.*

*PARAGRAFO: Las tarifas de alumbrado público en el sector  
Residencial y Comercial no sufrirán ninguna variación al igual que el  
sector rural.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Las facultades concedidas en el presente  
Acuerdo son por el término de seis (6) meses.*

*ARTÍCULO TERCERO: El presente Acuerdo rige a partir del día  
siguiente de su publicación.*

*Dado en el Recinto del Honorable Concejo Municipal de Acacias a los  
diez (10) días del mes de Septiembre de 2002".*

*"ALCALDIA MUNICIPAL DE ACACIAS*

*DECRETO No. 017 DE 2003*

*"Por medio del cual se fijan las tarifas del Impuesto de Alumbrado  
público del municipio de Acacias"*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE ACACIAS*

*En uso de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas  
en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 y*

**CONSIDERANDO**

*Que el honorable Concejo Municipal de Acacías otorgó facultades al ejecutivo municipal mediante Acuerdo No. 043 de 2002, para modificar la tarifa del impuesto de alumbrado público municipal.*

*Que se han recibido múltiples solicitudes del sector educativo municipal, dado que la empresa distribuidora de energía les factura con el impuesto de alumbrado público dispuesto a través del Decreto 341 de 2001 para el sector oficial.*

*Que es necesario ajustar y actualizar las tarifas del impuesto de alumbrado público, de acuerdo a la evolución de la prestación del servicio con el fin de lograr la prestación del mismo en mayores niveles (Sic) de eficiencia.*

*En merito de lo anterior,*

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: SUJETO ACTIVO.** *Es el Municipio de Acacías, entidad de derecho público investida de todas las competencias para la liquidación, facturación revisión, recaudo y el ejercicio de la jurisdicción coactiva en los términos que determina la ley.*

**ARTÍCULO SEGUNDO: SUJETO PASIVO.** *Todas las personas naturales o jurídicas que disfrutan directa o indirectamente del servicio de energía eléctrica (por adquisición o autogeneración) o del servicio de alumbrado público en el municipio de Acacías.*

**ARTÍCULO TERCERO: BASE GRAVABLE.** *Es el consumo de energía eléctrica facturada por una empresa distribuidora y/o comercializadora. Para las empresas que consumen energía auto-generada es el Kw/h consumida o instalada. (SIC)*

**ARTÍCULO CUARTO: TARIFAS.** *El impuesto de alumbrado público en el Municipio de Acacías tendrá los siguientes valores mensuales.*

*Para el sector residencial, comercial industrial continuará aplicándose las tarifas dispuestas en el Decreto 341 de 2001.*

*Para el sector oficial se mantiene la tarifa fijada en el decreto municipal 341 de 2001, pero se excluyen del pago de impuesto de*

315

*alumbrado público las entidades oficiales del orden municipal de Acacias. Incluidas todas las instituciones educativas oficiales*

*PARÁGRAFO 1: Para las empresas que sean propietarias u operen líneas de transporte o subestaciones de energía eléctrica mayores o iguales de 110 KV en la Jurisdicción del municipio de Acacias, pagarán un valor fijo de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) cada mes.*

*PARÁGRAFO 2: Para las empresas que sean propietarias u operen líneas de transporte de gas natural o crudo de alta presión, o que almacenen o distribuyan gas natural o crudo de alta presión dentro de la jurisdicción del Municipio de Acacias, pagarán la suma de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) cada mes.*

*PARÁGRAFO 3: Los valores establecidos para el impuesto de alumbrado público se indexarán anualmente de conformidad con el incremento del IPC ordenado por el Gobierno Nacional.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

*Dado en Acacias a las 12 de febrero de 2003".*

#### DEMANDA

La empresa ECOPETROL S.A., en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad del Acuerdo 043 de septiembre 10 de 2003, expedido por el Concejo municipal de Acacias (Meta) y del Decreto 017 de febrero 12 de 2003 expedido por la Alcaldía Municipal de Acacias (Meta).

Invocó como normas violadas los artículos 313 numeral 4, 315 numeral 1, y 338 de la Constitución Política; 169 numeral 2 de la Ley 4 de 1913; 32 numeral 7 de la Ley 136 de 1994; 16 del Decreto 1056 de 1953

Referencia: 500012331000 2005 20281 01 (17123)  
Actor: ECOPETROL S. A.

---

Código de Petróleos; Decreto 850 de 1965, y 27 de la Ley 141 de 1994; cuyo concepto de violación desarrolló así:

Se transgreden las normas constitucionales que otorgan la competencia de imponer contribuciones de forma exclusiva e indelegable a los concejos municipales y no a las alcaldías.

El Código de Petróleos en su artículo 16 y el Decreto 850 de 1995 en su artículo 1, establecen que la explotación, exploración, el petróleo que se obtenga, sus derivados y su transporte, las máquinas y demás elementos que se necesitaren para su beneficio y para la construcción y conservación de refinerías y oleoductos, quedan exentos de toda clase de impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.

Mediante el Acuerdo 043 de 2002, el Concejo Municipal dispuso de una delegación que no esta autorizada, y por su parte el Alcalde actuó sin competencia constitucional al asumir dicha delegación y expedir el Decreto 017 de 2003.

El acto demandado se expidió de forma irregular, por autoridades incompetentes y sin cumplir los requerimientos que la ley dispone para su aprobación.

### **LA OPOSICIÓN**

El municipio de Acacías-Meta señaló que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política confiere a los concejos municipales la posibilidad de delegar la facultad para crear tasas y contribuciones en los municipios a las autoridades administrativas, siempre y cuando se determinen los alcances de dicha facultad.

34X

Referencia: 500012331000 2005 20281 01 (17123)  
Actor: ECOPETROL S. A.

---

En el acuerdo que es objeto del presente proceso, se determinó que *"las tarifas de alumbrado público en el sector residencial y comercial no sufrirán ninguna variación al igual que el sector rural"*; lo cual indica que se acataron los mandatos del artículo 338 de la Constitución Política.

La posibilidad de no gravar las actividades de hidrocarburos, debe entenderse respecto de cualquier gravamen que tenga como hecho generador actividades como la exploración o explotación del petróleo.

El hecho que origina el pago del alumbrado público es recibir la iluminación en bienes de uso público o de libre circulación, evento que constituye a ECOPETROL como sujeto pasivo del mismo.

**SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Meta se declaró inhibido para fallar de fondo la demanda de nulidad contra los actos demandados, para lo cual expuso las siguientes consideraciones:

Quien representa a ECOPETROL S.A. debió demostrar que para el momento en que solicitó la nulidad, se desempeñaba como abogado de la planta de personal de la citada entidad.

Al no demostrarse tal circunstancia, su legitimación para actuar es insuficiente, presupuesto procesal indispensable para ejercer validamente cualquier acción.

La magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, salvó voto en la referida providencia señalando que no es procedente la decisión inhibitoria, por cuanto, la situación objeto de estudio no es un asunto de legitimación procesal, sino un problema de representación que es saneable por falta de oportuna alegación o inercia del afectado, tal como lo disponen el numeral 7º del artículo 140 y numerales 1º y 3º del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil.

### ***RECURSO DE APELACIÓN***

La parte actora interpuso recurso de apelación que sustentó en los siguientes términos:

La sentencia apelada contiene un fallo inhibitorio soportado esencialmente en una supuesta ineficiencia del abogado para actuar como apoderado judicial de ECOPETROL S.A. Sin embargo, el haber admitido, notificado y contestado la demanda validó la personería, subsanando toda nulidad que se hubiere podido generar por tal requisito de forma.

El mandato general obliga al abogado a actuar en nombre de la empresa demandante, por consiguiente es legítima la acción formulada en cumplimiento de la obligación contractual como apoderado de ECOPETROL S.A.

Los artículos 65, 67 y 69 del Código de Procedimiento Civil permiten la representación procesal a través de poder general, el que en este caso cumplía con todos los requisitos

Señaló que las causales para la terminación del poder no se han configurado, por lo tanto el juzgador esta asumiendo una circunstancia que no ha ocurrido.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La parte demandante** reiteró lo expuesto en la apelación y agrega que específicamente en lo referente al alumbrado público, la Ley 97 de 1913 fue la que introdujo la figura y facultó al Concejo Municipal de Bogotá para crear libremente algunos tributos y contribuciones, entre ellos el impuesto sobre dicho servicio, lo cual se hizo extensivo a los demás municipios del país con la expedición de la Ley 84 de 1915, sin embargo el impuesto de alumbrado público creado por el artículo 1º literal d) de la Ley 97 de 1913 perdió aplicabilidad, por lo tanto los actos administrativos que se expidan con fundamento en esta norma son nulos, tal como lo dispuso el Consejo de Estado en providencia de julio 17 de 2008, expediente 16170.

**La parte demandada** solicitó confirmar la sentencia apelada, comoquiera que la demanda adolece de vicios formales como el expuesto por el Tribunal, y agrega:

La actora no especifica cuál de todos los artículos contenidos en las normas demandadas son los que se atacan; la justicia contencioso administrativa es rogada, por tal razón la parte demandante ha debido presentar una demanda en forma, indicando concretamente la norma que presuntamente viola el orden superior.

350

### **MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora Sexta Delegada ante esta Corporación conceptuó que debe revocarse la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a la nulidad de las normas acusadas.

Consideró que el Tribunal no debió inhibirse para fallar porque en lo que tiene que ver con el poder otorgado por ECOPETROL S.A., no era relevante aportar una certificación laboral en la que constara que el mandatario seguía vinculado a la empresa, porque las actuaciones de los particulares deben apreciarse bajo el principio de buena fe.

Además que la demanda fue admitida y se reconoció personería al abogado como representante de la parte actora y en la sentencia se advirtió que no había ninguna causal de nulidad.

En lo de fondo, estimó procedente declarar la nulidad del Acuerdo 043 del 10 de septiembre de 2002, porque el Concejo otorgó facultades al Alcalde para fijar la tarifa del impuesto de alumbrado público, sin precisar el método para definir los costos, beneficios y la forma de hacer su reparto.

Se remitió a la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, del 17 de julio de 2008, en la cual se determinó que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es indeterminado y aun aplicando las reglas de interpretación admisibles en derecho no es posible de establecer.

Frente al Decreto 017 del 12 de febrero de 2003, destacó que el Alcalde estableció los elementos del tributo sin estar facultado para

Referencia: 500012331000 2005 20281 01 (17123)  
Actor: ECOPETROL S. A.

---

ello, porque esta es una potestad exclusiva del Concejo. En todo caso, declarada la nulidad del Acuerdo, el decreto también deviene en ilegal.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Meta se declaró inhibido para resolver de fondo el asunto, argumentando que la demandante es una persona jurídica que actuó a través de un mandatario, cuyo poder general estaba supeditado a que estuviera en la planta de la empresa y para la fecha en que se inició la acción, no se acreditó esta vinculación.

Observa la Sala, que con la demanda se aportó la escritura pública No 1261 del 14 de agosto de 2003 de la Notaría Tercera de Bogotá, en la cual consta que ECOPETROL S.A., a través de su representante legal confirió poder general, amplio y suficiente a RAFAEL GILBERTO MANRIQUE VACA, en su carácter de abogado de la Dirección Jurídica de la entidad para que represente a la empresa *"en el territorio nacional, ante cualquier autoridad del orden judicial, administrativo, corporativo, ambiental y ante particulares, con atribuciones expresas para: (...) iniciar las acciones o actuaciones judiciales o administrativas, que demande la adecuada protección de los intereses de ECOPETROL S.A."*(Fls. 121 a 128)

Así mismo, se adjuntó con este documento, el certificado 19 expedido el 25 de enero de 2005 por la Notaria Tercera de Bogotá, donde hace constar que el poder que obra en la anterior escritura pública *"se halla*

*sin nota alguna de revocación o de sustitución, hasta la presente fecha"*  
(Fl. 129)

Si bien, en el artículo cuarto de la escritura se indicaba que el poder está vigente durante el tiempo en que el apoderado se desempeñe como abogado de la planta de personal de ECOPETROL S.A., no había ninguna razón para inferir que se había producido su desvinculación laboral.

En todo caso, con el escrito de apelación se aportó el certificado expedido por el Coordinador de la Central de Servicios al Personal de ECOPETROL donde consta que el 22 de noviembre de 2007, el señor Manrique Vacca laboraba para la empresa, con contrato a término indefinido, como abogado de la Dirección Jurídica.

Si el *A-quo* tenía dudas sobre las facultades del apoderado, no era al momento de proferir el fallo cuando debió advertirlas, pues como lo destacó la representante del Ministerio Público, mediante auto del 9 de agosto de 2005, la demanda fue admitida y se le reconoció personería para actuar a nombre de la parte actora al abogado Manrique Vaca (Fls. 134 a 139). No resulta coherente que la Sentencia se haya fundamentado en la supuesta falta de personería de quien ya le fue reconocida expresamente la calidad de apoderado.

No resulta superfluo anotar que la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo es pública, cualquier persona puede solicitar la nulidad de los actos administrativos cuando concurren las causales previstas en la Ley, por lo que, aun si se hubiesen presentado irregularidades en cuanto a la representación de la persona jurídica que obra como parte actora, debió entenderse que quien

suscribió la demanda actuaba por sí mismo y en consecuencia, era pertinente proferir un fallo de fondo.

Por lo anterior, debe revocarse la sentencia apelada y en su lugar la Sala entrará a estudiar los cargos de la demanda en segunda instancia, atendiendo a razones de economía procesal que se fundamentan en que se produjo un pronunciamiento formalmente definitivo por parte del *A-quo*, que impide devolverle el expediente para que emita un fallo de fondo.

Le corresponde a la Sala determinar la legalidad del Acuerdo 043 de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Acacías y del Decreto 017 de febrero 12 de 2003, expedido por la Alcaldía Municipal de Acacías, relacionados con el impuesto de Alumbrado Público.

Los cargos de la demanda se sustentan en la falta de competencia del Concejo para delegar en el Alcalde la fijación de la tarifa del impuesto de alumbrado público, y a su vez, que el ejecutivo municipal no tiene potestades para fijar los elementos del mismo tributo.

Esta Corporación ha señalado en diversas providencias<sup>1</sup> que 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

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencias del 8 de junio de 2001, Exp. 11997, M.P. Germán Ayala Mantilla; del 28 de enero de 2000, Exp. 9723, M.P. Daniel Manrique Guzmán; del 11 de marzo de 2004, Exp. 13584, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; del 9 de diciembre de 2004, Exp. 14453, M.P. Ligia López Díaz, y del 17 de agosto de 2006, Exp. 15338, M.P. María Inés Ortiz Barbosa; entre otras providencias.

234

tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

La Sala considera que la facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales, se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la participación de órgano de representación popular para el señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos.

La *representación popular* implica que no puede haber impuesto sin representación y por ello la Constitución autoriza, únicamente, al Congreso, las asambleas y los concejos para establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro del marco establecido en el artículo 338 de la Constitución Política. La gran reforma que introdujo la nueva Constitución consistió en agregar expresamente, que los elementos de los impuestos, esto es, los sujetos activo y pasivo, hechos generadores, base gravable y tarifas, deben fijarse directamente por la ley y la Ordenanza, en el caso de los impuestos departamentales, o por la ley y el Acuerdo en el caso de los impuestos locales.

De conformidad con el artículo 338 de la Carta, el poder de imposición le corresponde a los órganos colegiados en garantía del principio de que no hay impuesto sin representación,<sup>2</sup> y que involucra la atribución que tienen dichos órganos para fijar los elementos del tributo.

---

<sup>2</sup> En ese sentido es abundante la jurisprudencia del Consejo de Estado. Entre otras pueden citarse las sentencias de la Sección Cuarta del 15 de octubre de 1999, exp. 9456, M.P. Julio Enrique Correa Restrepo; del 9 de agosto de 2002, exp. 12593, M.P. María Inés Ortiz Barbosa; del 5 de junio de 2008, exp. 16603, M.P. Ligia López Díaz; En la Sección Primera del 24 de julio de 2008, exp. 2003-00394, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

En ese orden de ideas, no es posible que las corporaciones públicas en los distintos niveles, trátese del Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales (al Presidente, gobernadores y alcaldes), deleguen la facultad que la Constitución les otorgó para decretar tributos.<sup>3</sup>

En el presente caso, el Concejo de Acacias facultó por el término de seis meses al Alcalde para que "*modifique la tarifa del impuesto de alumbrado público municipal*", advirtiendo que para el sector residencial y comercial, así como para el rural, no habría ninguna variación.

De acuerdo con lo expuesto, no era procedente que el concejo delegara potestades impositivas al ejecutivo, lo cual hace evidente la ilegalidad del Acuerdo acusado, por vulnerar el principio de que no hay impuesto sin representación reconocido en el artículo 338 de la Constitución.

El inciso segundo del artículo 338 de la Constitución admite que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, la misma norma prescribe que los acuerdos deben establecer el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, en el caso de las tasas y la participación de los beneficios proporcionados, para las contribuciones. En el presente caso esta excepción no aplica pues, como señaló la Sala recientemente, el de alumbrado público es un impuesto.<sup>4</sup> Cabe anotar que el Acuerdo tampoco señaló la manera en que el Alcalde establecería la tarifa.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencias del 8 de junio de 2001, exp. 11997, M.P. Germán Ayala Mantilla, y del 7 de mayo de 2009, exp. 16901, M.P. William Giraldo Giraldo.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de agosto de 2009, exp. 16315, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Referencia: 500012331000 2005 20281 01 (17123)  
Actor: ECOPETROL S. A.

---

Por lo anterior, debe declararse la nulidad del Acuerdo 043 de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Acacías.

Así mismo, se declarará la nulidad del Decreto 017 de febrero 12 de 2003, expedido por el Alcalde de Acacías, porque allí establecieron varios de los elementos del tributo, como los sujetos, base gravable y tarifas, sin tener potestades para ello, toda vez que el artículo 338 de la Constitución, únicamente autoriza a los concejos –dentro del ámbito municipal o distrital- para establecer impuestos.

Teniendo en cuenta lo precedente, se debe revocar la sentencia apelada y en su lugar declarar la nulidad del Acuerdo 043 de septiembre 10 de 2002 y del Decreto 017 de febrero 12 de 2003.

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

**FALLA**

- 1. REVÓCASE** la Sentencia de octubre 5 de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en su lugar;
- 2. DECLÁRASE** la nulidad del Acuerdo 043 de septiembre 10 de 2002 expedido por el Concejo municipal de Acacias (Meta).
- 3. DECLÁRASE** la nulidad del Decreto 017 de febrero 12 de 2003 expedido por el Alcalde Municipal de Acacias (Meta).

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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



**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
PRESIDENTE DE LA SECCIÓN



**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**



**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**



**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**