



LA PRESTACIÓN Y EL COBRO DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA Y ECONÓMICA

Yenny Marcela Monsalve Acevedo*

SUMARIO. Resumen. Introducción. 1. Aspectos generales. 1.1 Noción del servicio de alumbrado público. 1.2 Antecedentes históricos. 1.3 Marco normativo del servicio de alumbrado público. 2. El Estado, como ente regulador de los servicios públicos. 2.1 La actuación administrativa, en materia del servicio de alumbrado público. 3. El sistema tributario colombiano. 3.1 El impuesto, como forma de financiación del alumbrado público: el caso del Municipio de Medellín 4. Conclusiones. Bibliografía

Resumen

El alumbrado público es un servicio no domiciliario, que tiene por objeto proporcionar la iluminación de los bienes públicos y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, en el respectivo municipio,

* Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana y Practicante de Excelencia de la Dirección de Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín. monsalveacevedo@yahoo.es.

constituyéndose en un indicador de bienestar, seguridad, inclusión social, crecimiento y desarrollo para la ciudad.

El servicio está a cargo de los entes territoriales, quienes lo prestan directa o indirectamente. Desde el año 1915, en virtud de la ley 84, los concejos municipales quedaron facultados para la creación de un impuesto que buscara la forma de asumir los costos correspondientes a la financiación del alumbrado público, lo cual le ha permitido a algunos municipios, destinar los recursos necesarios para los gastos de inversión social. No obstante, la complejidad que envuelve la prestación del servicio y la incertidumbre jurídica en materia de financiación, resaltan la pertinencia de generar una política pública que fortalezca el contexto jurídico, la capacidad administrativa de los prestadores y la generación de espacios para la participación activa de la comunidad.

PALABRAS CLAVES: Servicio público, alumbrado público, poder público, impuestos.

Clasificación Jel: H4 – H 40

INTRODUCCIÓN

El servicio de alumbrado público se ha catalogado 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 distrito¹, que es el responsable directo de velar y garantizar su prestación en condiciones óptimas. Actualmente, el servicio se viene suministrando, bajo diferentes modalidades en el país. Por ejemplo, en el Municipio de Medellín se viene prestando, a través de un operador, por medio de la celebración de convenios interadministrativos, lo cual ha reportado

¹ Artículo 2 del Decreto 2424 de 2006.

múltiples beneficios, tanto para el municipio, como para los destinatarios del mismo.

Sin embargo, la normatividad, que fundamenta la prestación del servicio de alumbrado público, es dispersa y reporta cierto grado de complejidad, no solo en cuanto a las autoridades competentes, para intervenir en las diferentes actividades que involucra la prestación de este servicio y su carácter de ser o no un servicio público domiciliario, sino también, en cuanto a la forma de financiación, implementada en los diferentes municipios para atender los altos costos generados a partir de las diferentes actividades ejecutadas para una eficiente prestación.

En este escenario, se resalta la pertinencia de analizar, desde una perspectiva jurídica y económica, las condiciones actuales en la que se halla su prestación. Es indispensable, para ello, realizar una breve contextualización histórica que indique el avance progresivo que se ha obtenido en dicha materia. El uso y la distribución de la energía eléctrica, se constituye en un indicador de seguridad, inclusión social, bienestar, desarrollo y de crecimiento económico de una sociedad determinada. Seguidamente, se sintetizará el marco regulativo que rige para el servicio de alumbrado público, resaltando las modalidades autorizadas, por la ley, para sufragar el monto pecuniario que se reporta al respecto, y finalmente, se hará un análisis de la situación actual en la que se presta el servicio en el Municipio de Medellín.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 NOCIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

El servicio público ha sido una noción ambigua, por los diversos matices sociopolíticos y económicos que comprende y por las acepciones que encierra, según el contexto histórico. No obstante, el concepto ha sido objeto de múltiples pronunciamientos, por parte de nuestra Honorable Corte Constitucional². Allí se insiste en el carácter teleológico que encierra tal acepción, en el marco de un Estado Social y democrático de Derecho, el cual

² Leer sentencias T-540 de 1992, T-578 de 1992, C-263 de 1999, C-389 de 2002, Corte Constitucional.

se constituye, en uno de los medios para la realización de los fines esenciales del Estado, como lo es el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (Constitución Política de 1991, art. 2)³.

Se resalta, además, que el servicio público no es simplemente un "concepto" jurídico: es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones, que una autoridad pública haga, proclamando que tal o cual actividad es un servicio público, *no pasarán de ser meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico*⁴.

El estatuto general de la contratación pública, define el servicio público como aquel que está *destinado a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos, mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.*

Desde los mismos postulados constitucionales, se encomienda al Estado la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, para preservar el orden y brindar condiciones, de seguridad, a todos los ciudadanos. Uno de los servicios públicos -que busca otorgar las condiciones mínimas para la seguridad de la población- es el alumbrado público, el cual se constituye en un servicio esencial, para la seguridad y el bienestar de la ciudadanía, en la medida en que la mala iluminación, se convierte en uno de los factores que limita el desarrollo de la vida en sociedad y estimula la comisión de actos delictivos. El alumbrado público es definido por el Decreto 2424 de 2006 como un servicio público, no domiciliario, cuya finalidad es *proporcionar las condiciones básicas de iluminación para el tránsito seguro de peatones y vehículos en las zonas públicas de libre circulación, como plazas, parques y*

³ Sentencia T-540 de 1992, Corte Constitucional

⁴ Sentencia T-578 de 1992, Corte Constitucional

vías, siendo responsabilidad de los entes territoriales (municipios o distritos) la prestación de dicho servicio en condiciones óptimas.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La evolución y el desarrollo de una sociedad están, directamente, relacionados con los recursos que se disponen y se utilizan para la satisfacción de las necesidades e intereses individuales y colectivos. Por ello, en la medida en que haya una cobertura progresiva de las prestaciones básicas para la convivencia, se estará elevando la calidad de vida de los ciudadanos y mejorando las condiciones para un desarrollo perdurable.

En este sentido, a partir de las necesidades del ser humano, se han impulsado diversos mecanismos para una óptima y eficaz solución. Entre una de las tantas insuficiencias “(...) el hombre ha experimentado la necesidad de iluminar sus espacios o lugares de habitación y trabajo, a fin de minimizar los riesgos que acechan en la oscuridad y para compartir, con sus semejantes, en sus actividades de socialización. 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”⁵.

Colombia, no siendo ajena a este proceso de implementación de un sistema de alumbrado público, ha desarrollado diferentes formas de suplir las necesidades de iluminación nocturna en el espacio público. 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. Posteriormente, bajo el gobierno de Antonio Nariño, se ordena la iluminación, para determinados espacios, mediante el establecimiento de gravámenes a los comerciantes. Pero la poca acogida de la medida, hizo desaparecer tal obligación, al finalizar el mandato del gobierno de turno.

⁵BERNAL VÉLEZ, Oscar. Naturaleza jurídica y tributaria del servicio de alumbrado público. En: Revista Letras Jurídicas, V. 09 No.1 Marzo de 2004, pág. 39.

“Por el año de 1791, Antonio Nariño, preocupado por la inseguridad que produce la oscuridad, propugnó 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. Posteriormente, en 1795, mediante los Reglamentos de Diputación del Comercio, se dispuso la creación de un resguardo mercantil para evitar robos en los almacenes y tiendas de comercio y establecer el alumbrado público con el mismo fin”⁶.

En ese orden de ideas, el avance en el tema de alumbrado público se hace progresivo. Así entonces, se pasa de la obligación que tenían las personas de instalar las lámparas de sebo, al frente de sus residencias, para la garantía de una buena iluminación, a los faroles de petróleo y kerosén que reportaban mejores condiciones de luminosidad. Pero, debido a los altos costos que implicaba su adquisición, se restringía el acceso masivo. Luego, el alumbrado público es entregado, en concesión, por treinta (30) años a la empresa extranjera American Gas Company, que utilizaba el gas carbónico como combustible y lo transportaba por redes subterráneas. Pero, la mala calidad de los materiales llevó a que, a finales del siglo XIX, los municipios desarrollaran un sistema de alumbrado público con energía eléctrica. Desde entonces, el alumbrado público ha reportado un progreso ostensible, dada las bondades que brinda el uso de nuevas tecnologías al permitir, no sólo la buena iluminación nocturna, sino también, la operación, el mantenimiento, la reposición, la modernización, la expansión del sistema y la mitigación del impacto negativo que se genera en el medio ambiente.

Se puede aseverar así, que a partir -incluso antes- de la implementación del sistema de energía eléctrica, para el servicio de alumbrado público, los entes territoriales quedaron, en definitiva, como los directos responsables de garantizar el servicio, mediante su prestación directa o indirecta y con la facultad –hasta el presente- de establecer un impuesto por la prestación del mismo, como una de las diferentes formas de financiación.

⁶ *Ibíd.*, p. 39

1.3 MARCO NORMATIVO DEL ALUMBRADO PÚBLICO

Como se planteó en las líneas precedentes, el servicio de alumbrado público viene siendo regulado, desde el siglo XIX, según lo estipulado en la ley del 11 de marzo de 1825, la cual consagraba que *“toca a las municipalidades procurar la comodidad de los pueblos y para ello cuidarán: (...) cuarto: que estén enlosadas las aceras, empedradas y alumbradas las calles en las ciudades y poblados en que pudiere verificarse (...)”*⁷.

Posteriormente, la ley de 18 de abril de 1826 y la ley, del 3 de junio de 1848, son reiterativas al señalar como *“atribuciones y deberes exclusivos de la cámara provincial: Dar reglas generales para la construcción de nuevas poblaciones y para el arreglo de las plazas, calles, paseos, fuentes y alumbrado público de las mismas poblaciones y de las existentes”*⁸. Con la ley 84, de 1915, se faculta a los concejos municipales de todo el país, a crear el impuesto de alumbrado público, organizar su cobro y su recaudo, pues dicha facultad sólo la tenía Bogotá, en virtud de la ley 97, del 24 de noviembre de 1913.

Hasta el año 1995, el manejo energético del país, que comprendía la generación, la distribución y la administración de la misma, estuvo a cargo del Estado. Pero, en virtud de los impactos negativos generados por los cambios climáticos y por las circunstancias políticas, económicas y culturales que atravesaba el país, se dificultó la capacidad del Estado para atender un servicio que demandaba ingentes esfuerzos. Por este motivo, el gobierno de turno impuso fuertes medidas de racionamiento, que impulsaron la creación de diferentes reformas de carácter político, económico, administrativo y burocrático, que produjeron como consecuencia, la expedición de las leyes de servicios públicos domiciliarios y de energía eléctrica, es decir, la ley 142 y 143 de 1994.

Uno de de los factores novedosos que se reportaron, fue la participación del sector privado en el mercado energético. La pretensión era lograr una mayor

⁷ Ibídem

⁸ BERNAL, Op. Cit., p. 39

eficiencia y promover la sana competencia en condiciones de calidad bajo la vigilancia, el control y la regulación del Estado, que como mandato constitucional debe hacer cumplir⁹, mediante la implementación de mecanismos que propendan por la materialización de los fines estatales, buscando siempre:

- Garantizar la calidad del bien, objeto del servicio público, y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- La ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
- La prestación continua, e ininterrumpida, de los servicios, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones, de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico, que así lo exijan.
- La prestación eficiente del servicio.
- La libertad de competencia sin la utilización abusiva de la posición dominante.
- La obtención de economías de escala comprobables.
- La generación de mecanismos que garanticen, a los usuarios, el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación¹⁰.

En ese sentido, a partir de la expedición de las precitadas leyes, se dispuso la creación de un órgano, encargado de regular todos los aspectos relacionados con los servicios públicos domiciliarios. Fue así como se creó la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Actualmente, es la CREG la competente para regular los servicios públicos, en aspectos eminentemente técnicos. En esto se busca lograr una mayor cobertura, en la prestación del servicio, al menor costo posible, y con una adecuada remuneración para las

⁹ Artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política,

¹⁰ Artículo 2, ley 142 de 1994.

empresas de servicios públicos (ESP) permitiendo con ello garantizar la calidad, la cobertura, la expansión, la eficiencia, entre otros¹¹.

La CREG, en el ejercicio de sus funciones, ha emitido importantes resoluciones que rigen el servicio de alumbrado público. Entre ellas, se destacan las siguientes:

RESOLUCIÓN 043, DE 1995. Regula el suministro y el cobro, que efectúan las empresas de servicios públicos domiciliarios a los municipios, por el servicio de energía eléctrica que se destina para el alumbrado público. Adicionalmente, define y amplía el concepto de servicio de alumbrado público¹² y algunas expresiones relacionadas con el mismo.

RESOLUCIÓN 043, DE 1996. Regula la metodología que se debe aplicar, cuando no exista medida de consumo del servicio de alumbrado público, determinando que “(...) el contrato entre la empresa distribuidora y el municipio, contemplará la metodología para ajustar la carga instalada en luminarias, de acuerdo con la capacidad efectivamente utilizada, de modo que pueda descontarse aquella parte de la carga instalada, que corresponda a luminarias fuera de servicio. En tal caso el contrato podrá incluir la periodicidad de revisión de esa metodología, según el mantenimiento real que el municipio haga de las redes destinadas a ese servicio”.

RESOLUCIÓN 089, DE 1996. Fija el régimen de libertad de tarifas, para la venta de energía eléctrica que las empresas distribuidoras y/o

¹¹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS. En: www.creg.gov.co/html/i_portals/index.php

¹² Artículo 1o. definiciones. Para efectos de la presente resolución, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO:** Es el servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación, que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades, tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos, instalados por el Municipio. Por vías públicas se entienden, los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular.

comercializadoras, suministren a los municipios y distritos, con destino al alumbrado público.

RESOLUCIÓN 076, DE 1997. Complementa las normas contenidas en las resoluciones 043, de 1995, 043 y 089, de 1996 sobre el suministro y cobro que efectúen las empresas de energía eléctrica a los municipios, por el servicio de electricidad que destinan para alumbrado público.

RESOLUCIÓN 070, DE 1998. Establece el reglamento de distribución de energía eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional.

Es pertinente aclarar que el servicio de alumbrado público, se rige por las disposiciones de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios en cuanto al suministro de energía. Pero la prestación del mismo, que comprende las actividades de administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del sistema, se rige por las disposiciones propias del alumbrado público (Decreto 2424 de 2006).

En el año 2001, se expide la ley 697, mediante la cual se declara el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) y se promueve la utilización de energías alternativas. Pero, dada la necesidad de establecer una normatividad propia que se encargara de regular el servicio de alumbrado público, el Ministerio de Minas y Energía, expidió el Decreto 2424 de julio 18 de 2006, el cual regula la prestación del servicio de alumbrado público y las actividades que realicen los prestadores de ese servicio. Además, reitera que los municipios, o distritos, son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. Estos podrán prestar, directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público. En este caso, cuando la prestación es directa, el municipio es el que asume la responsabilidad del servicio, aunque el operador sea un tercero quien lo ejecuta mediante la celebración de un contrato regido por el Estatuto General de la Contratación Pública¹³ y las demás normas que lo

¹³ Ley 80 de octubre 28 de 1993.

complementan¹⁴. Cuando la prestación es indirecta, el municipio contrata con entidades públicas, privadas o mixtas. Estas, tendrán la titularidad y la responsabilidad del servicio.

En la siguiente tabla se ilustra, *grosso modo*, la normatividad que se ha expedido, en virtud del referido servicio:

¹⁴ Ley 1150 de 2007, Decreto 2474 de 2008, Decreto 4828 de 2008.

TABLA RESUMEN: NORMATIVIDAD DE ALUMBRADO PÚBLICO

NORMA	ENTIDAD QUE EMITE	OBJETO
Ley 97 de 1913	Congreso de la República	Otorga autorizaciones especiales al Concejo de Bogotá para la creación de impuestos y contribuciones, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental
Ley 84 de 1915	Congreso de la República	Extiende a los demás concejos municipales las Facultades conferidas por la Ley 97 al Concejo de Bogotá
Ley 94 de 1931	Congreso de la República	Permite a los municipios el cobro de impuestos y contribuciones en el impuesto predial
Ley 44 de 1990	Congreso de la República	Define los elementos del impuesto predial excluyendo el servicio de alumbrado público.
Decreto 1524 de 1994	Ministerio de Minas y Energía	Delega las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y dicta otras disposiciones.
Decreto 2253 de 1994	Ministerio de Minas y Energía	Delega en la Comisión de Regulación de Energía y Gas las funciones presidenciales y las disposiciones concordantes de la ley 142 de 1994
Resolución 24 de 1995	Ministerio de Minas y Energía CREG	Por la cual se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de energía en el sistema interconectado nacional, que hacen parte del Reglamento de Operación.
Resolución 25 de 1995	Ministerio de Minas y Energía	Establece el Código de Redes, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional
Resolución CREG 043 de 1995	CREG	Regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de servicios públicos domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público
Resolución 043 de 1996	CREG	Fija la metodología a seguir en el contrato de alumbrado público en lo referente a la medición
Resolución CREG 089 de 1996	CREG	Estipula la libertad tarifaria en la negociación del servicio de energía con los proveedores: generadores y comercializadores.
Resolución CREG 076 de 1997	CREG	Establece aspectos de periodicidad cuando no existe un contrato. Complementan las normas contenidas en las resoluciones anteriores sobre el suministro y cobro de la energía para el alumbrado público
Resolución CREG 099 de 1997	CREG	Aprueba los principios generales y la metodología para el establecimiento de cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y/o Distribución Local
Resolución 070 de 1998	CREG	Establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional y hace algunas consideraciones sobre las luminarias.
Resolución CREG 080 de 2000	CREG	Somete a consideración de los agentes, usuarios y terceros interesados, los principios generales conceptuales sobre la remuneración en distribución eléctrica, que permitirían establecer con posterioridad, la metodología para determinar los cargos en dicha actividad.
Resolución CREG 013 de 2002	CREG	Establece la metodología de cálculo y ajuste para la determinación de las tasas de descuento que se utilizarán en las fórmulas tarifarias de la actividad de distribución de energía eléctrica para el siguiente período tarifario, para un escenario de regulación de precio máximo.
Decreto 2424 de 2006	Ministerio de Minas y Energía	Regula la prestación del servicio de alumbrado público y las actividades que realicen los prestadores de ese servicio. Establece que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio o distrito lo podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.
Resolución CREG 108 de 1997	CREG	Define criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios
Sentencia del 13 de noviembre de 1998	Consejo de Estado	Define la naturaleza jurídica del alumbrado público, con referencia a los consumos de energía eléctrica de cada usuario: los sujetos activos son los municipios, antes a quienes la ley atribuyó la exigibilidad del tributo y el hecho imponible es el servicio de alumbrado público; "los usuarios clasificados..." del servicio de energía son sujetos pasivos. La base gravable es "el consumo de energía eléctrica que utilizan los usuarios...", esto es, el valor facturado por el consumo mensual de energía"
Resolución CREG 070 DE 1998	CREG	Fija el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional" (Hace referencia al Reglamento de Distribución incluyendo algunas consideraciones sobre las luminarias)
Resolución CREG 101 de 2001	CREG	Las instalaciones eléctricas y sus accesorios deben ser a prueba de agua y polvo, como mínimo una protección IP65 - IK07
Resolución CREG 82 de 2002	CREG	Aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de los cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y Distribución Local.
Norma Técnica Colombiana NTC 900 (2006-10-25) de 2006		Reglas generales y especificaciones para el Alumbrado público
Acuerdo 6 de 2006:	Departamento Nacional de Planeación	Fija los requisitos básicos y los criterios de viabilidad de los proyectos del sector eléctrico, a ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías y de reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos y municipios - escalonamiento.
Ley 1150 de Julio 16 de 2007	Congreso de la República	Introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y dicta otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. En su artículo 29 se refiere a los Elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de Alumbrado Público.
Resolución 18-046 de 2007	Ministerio de Minas y Energía	Define el RETIE: Reglamento técnico de instalaciones eléctricas.
Ley 316 de 1994	Congreso de la República	Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, determina en su artículo 3 como función de los municipios la de prestar los servicios públicos que determine la ley.
ley 697 de 2001	Congreso de la República	Mediante la cual se Declaro el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE), se promueve la utilización de energías alternativas.
Ley 142 de 1994	Congreso de la República	Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Esta ley se aplica al servicio de alumbrado público en lo referente al suministro de energía eléctrica.
Ley 143 de 1994	Congreso de la República	Se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional. Además en su artículo 23 se establece las funciones de la CREG con relación al servicio de electricidad.
Decreto 2501 de 2007	Ministerio de Minas y Energía	Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover el uso racional y eficiente de energía eléctrica.
Sentencia C 035 de 2003	Corte Constitucional	Determina que el alumbrado público constituye un servicio consubstancial al servicio público domiciliario de energía eléctrica.
Decreto 2474 de 2008	Departamento de Planeación Nacional	Por el cual se reglamentan parcialmente la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.

2. EL ESTADO, COMO ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La Constitución Política de 1991, en el Título XII, capítulo 5, artículos 365 al 370, se encarga de regular¹⁵ la "Finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos". Determina que estos, son inherentes a la finalidad social del Estado, el que tiene el deber de asegurar su prestación, en condiciones de eficiencia a todos los habitantes del territorio nacional. En ese sentido, todas las autoridades de la República tenderán hacia el cumplimiento de los postulados, consagrados en la parte dogmática de la Carta Política. Por esta razón, se hace indispensable ilustrar, *grosso modo*, el contenido de la estructura y el alcance de las funciones estatales.

El Estado, considerado en sí mismo, constituye una persona jurídica, con unos fines establecidos en la Constitución¹⁶, los cuales siempre debe tender a la integración nacional o la cohesión social, a través de funciones o actividades específicas. Tradicionalmente, y en virtud de la división del poder, se han considerado, como funciones esenciales del Estado, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial¹⁷. La primera de ellas, busca la producción del derecho positivo, mediante la expedición de leyes generales, abstractas e impersonales. La

¹⁵ "La competencia para la "regulación" de las actividades, que constituyen servicios públicos, se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones, para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia, para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.)". Sentencia C-263 de 1996, Corte Constitucional.

¹⁶ Artículo 2, Constitución Política de Colombia. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹⁷ Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

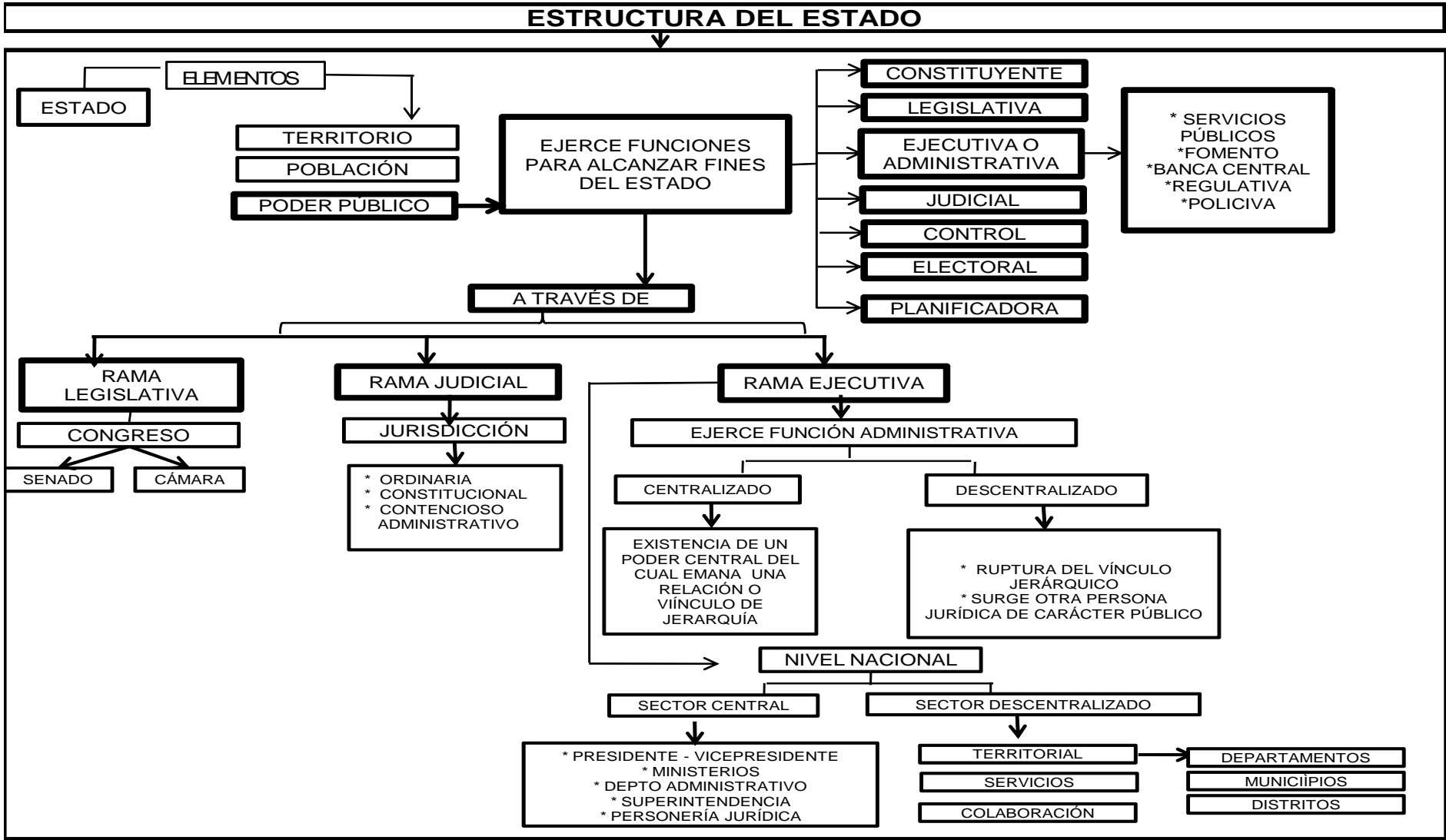
segunda, busca asegurar la ejecución de las mismas, a través de la expedición de actos administrativos y la tercera, busca dirimir litigios que oponen a varios sujetos, en relación con el derecho. Sin embargo, la complejidad de los hechos sociales, exige una ampliación de sus funciones y una mayor intervención del Estado, para el cumplimiento de sus fundamentos teleológicos. Esto le da la posibilidad, a otros actores, como el sector privado, de contribuir en la prestación de servicios públicos. De esta manera, el Estado pasa, de ser su prestador, para convertirse en el garante de su prestación. “Del antiguo servicio público, prestado en forma monopólica, exclusivamente por el Estado, sometido a reglas que protegían a los proveedores y no a los usuarios y administrado por ‘funcionarios públicos’, nos hemos trasladado a la prestación del servicio, sometido a normas de competencia y sobre todo de competitividad, donde diferentes proveedores del servicio [...] pueden concurrir en condiciones de igualdad”¹⁸.

Se distingue, entonces, atribuciones, que son esenciales al Estado, de cuya prestación no puede prescindir y otras atribuciones, secundarias, que puede prestar, con la participación activa de otros sectores. En la primera de ellas, se enmarca el monopolio de la fuerza pública, de la administración de justicia, de las relaciones internacionales, de la moneda y de las finanzas¹⁹. Las demás funciones, por ejemplo, la prestación de servicios públicos como el transporte público, el servicio de salud, las comunicaciones, la educación, entre otras, son atribuciones secundarias, que pueden ser prestadas por otras personas sin que se vea comprometida la soberanía del Estado²⁰.

¹⁸ ATEHORTÚA Ríos, Carlos Alberto. *Servicios Públicos Domiciliarios*. Medellín, Biblioteca jurídica Diké, 2003, p. 39.

¹⁹ MOLINA Betancur, Carlos Mario. *Derecho constitucional general*. Medellín, Universidad de Medellín, 2008. p., 162.

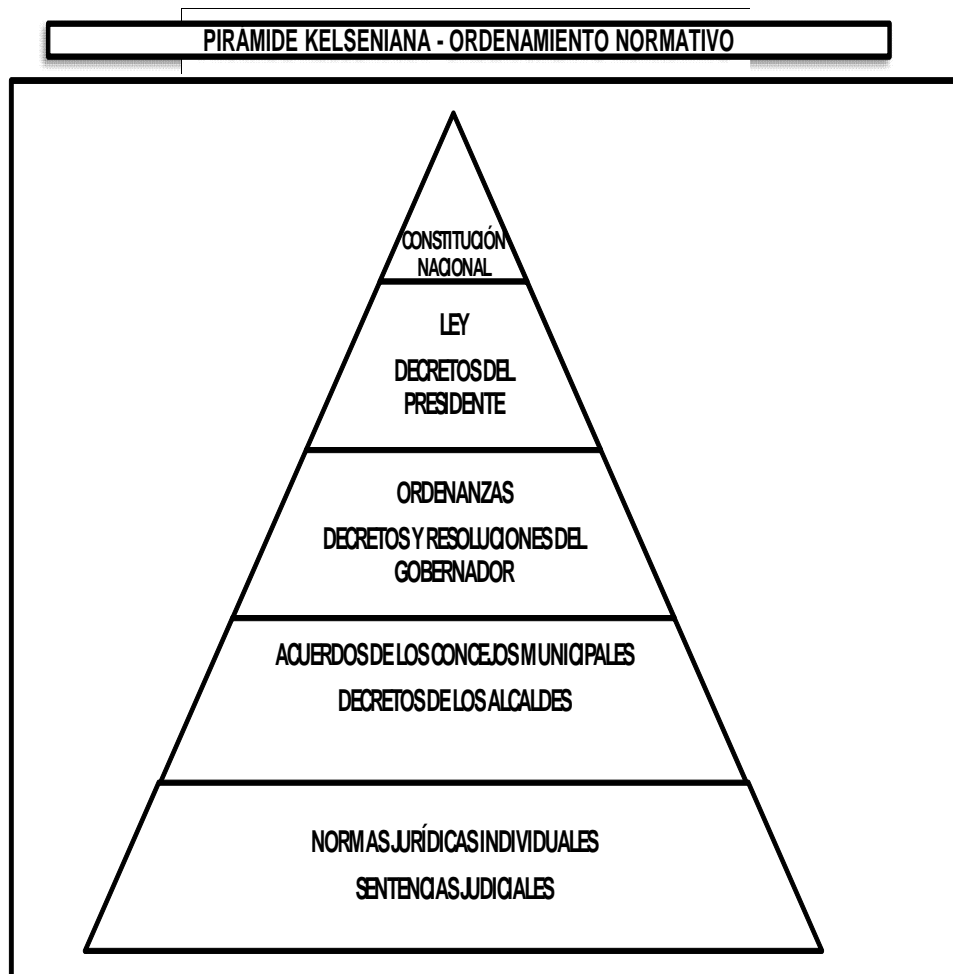
²⁰ “Si bien inicialmente se consideró que el único prestador de servicios públicos era el Estado, la Constitución, haciendo eco a la evolución de la noción en la doctrina y la jurisprudencia, hizo viable su gestión, no sólo por el Estado, directa o indirectamente, sino por comunidades organizadas y aun por particulares (C.P. art. 365), según lo aconsejen las conveniencias sociales y las características técnicas y económicas del servicio”. Sentencia C-263 de 1996.



Cada una de las ramas del poder público, como bien se ilustra en el anterior cuadro, tienen una determinada forma de cumplir con sus funciones y una específica instancia, que ejerce un control sobre dichos actos. Esto no quiere decir que un órgano expida, únicamente, el acto que ordinariamente le corresponde emitir. De este modo, si se trata de Actos Legislativos o Proyectos de Ley, el órgano competente, para expedirlos, es la Rama Legislativa y el encargado de ejercer el respectivo control de constitucionalidad, es la Corte Constitucional, como órgano límite de la Jurisdicción Constitucional. Si se trata de sentencias, los competentes para emitir este tipo de actuaciones son los jueces de la República, cuyo órgano límite depende de la jurisdicción que se trate. Así, si hace parte de la jurisdicción ordinaria, el órgano límite es la Corte Suprema de Justicia. Si se trata de actos administrativos, la rama encargada de expedirlos es la ejecutiva, cuya instancia de control puede ser ella, misma en virtud de la auto-tutela administrativa, como una de las prerrogativas que el poder público le confiere, para hacer prevalecer el interés general, cuando entre en conflicto con los intereses particulares. Este caso se aplica, cuando el control es por recursos. Esto es, cuando el acto administrativo es de carácter particular. El administrado, que no esté de acuerdo con dicha decisión puede interponer los recursos de reposición, apelación o queja. En el caso de tratarse de actos administrativos, de carácter general, el control se hace, mediante el ejercicio legítimo que le confiere el derecho de acción a los ciudadanos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyo órgano límite es el Consejo de Estado.

La tradicional pirámide kelseniana, da muestra de la posición jerárquica de las normas que expiden los órganos del poder público, en el ejercicio de las funciones públicas. Se colige, de ello, que cada norma es fuente formal de validez de la norma inferior. “Las normas de producción jurídica sirven, como paradigma, para determinar la validez de las normas de un sistema jurídico. En la construcción jerárquica del ordenamiento jurídico, la validez de una norma se funda, en la validez de una norma superior porque, en todo caso, una norma superior establece sus condiciones de producción. Dentro del Estado social de

derecho, la Constitución es la fuente máxima de producción jurídica”²¹. Esto quiere decir que todas las normas jerárquicamente inferiores, han de observar el contenido material de las disposiciones constitucionales, so pena de ser retiradas del ordenamiento jurídico. Una norma, por lo tanto, debe gozar de validez, eficacia y vigencia para que produzca los efectos jurídicos que, desde su elaboración, se propusieron.



De esta manera, se logra abarcar, someramente, las formas de operar de las diferentes ramas del poder público y los diferentes actos que se expiden, en el ejercicio de su función pública.

²¹ MONROY Cabra, Marco Gerardo. Introducción al derecho. Bogotá, Temis 2003. p. 122.

2.1 LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, EN MATERIA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Como se explicitó, en el apartado anterior, cada rama del poder público tiene una determinada forma de ejercer sus atribuciones y de manifestar su voluntad. Así, la rama ejecutiva, en el ejercicio de la función administrativa, produce, como manifestación unilateral de su voluntad, los actos administrativos (decretos, reglamentos, resoluciones, instrucciones, conceptos, circulares, entre otros). Dicha función administrativa, como bien se estipula en el artículo 209 de la Constitución Política y se desarrolla en la ley 489 de noviembre 28 de 1998, está al servicio de los intereses generales y se materializa, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad. Para este cometido, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En este escenario, es conveniente hacer un comentario adicional en cuanto a los actos administrativos.

El acto administrativo se define, como la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, que tiende a producir efectos jurídicos. No importa la denominación que este pueda tomar. Lo importante es saber identificar los elementos que lo componen, pues este puede tener diferentes acepciones: decreto, ordenanza, acuerdo, resolución, concepto, circular, entre otros. Basta, entonces, saber que el acto administrativo, como facultad de imponer el querer de la administración sin la anuencia del particular, debe tener, como elementos estructurales, para efectos de su validez -so pena de declararse nulo-, los siguientes elementos: el sujeto, el objeto, los motivos, la forma y el fin.

Un acto administrativo, que cumpla con todos los elementos estructurales, tiene plena validez, goza de presunción de legalidad, porque supone la plena observancia de las normas superiores; se convierte en obligatorio, sin que haya necesidad de recurrir, a otra instancia, para hacerlo cumplir y, faculta a la administración, para hacerlo efectivo aún por la fuerza (ejecutoriedad).

De esta manera, se logra un adecuado desempeño de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus atribuciones, reduciendo la arbitrariedad y afianzando la imparcialidad.

Es pues, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la finalidad social que deben perseguir las autoridades de la República. Precisamente, uno de los servicios públicos, que apuntan a la materialización de dichos fines, es el servicio de alumbrado público que, como se indicó anteriormente, busca brindar seguridad a los ciudadanos y reducir la comisión de actos delictivos, en la medida en que la mala iluminación se relaciona con la perpetración de tales actos vandálicos.

Las entidades, encargadas de su regulación y prestación, pertenecen tanto al sector central como al descentralizado. En el sector central, la entidad competente, para regular el servicio de alumbrado público es el Ministerio de Minas y Energía. Según el Decreto 2424 de 2006, a este le corresponde expedir los reglamentos técnicos que fijen los requisitos mínimos, que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos que se utilicen, en la prestación del servicio; recolectar y divulgar directamente o en colaboración con otras entidades públicas y privadas, información sobre nuevas tecnologías y sistemas de medición, aplicables al servicio en comento y, expedir la reglamentación, correspondiente al ejercicio de la interventoría en los contratos de prestación del susodicho servicio. Otra de las entidades, del sector central, encargadas de reglamentar el servicio mediante resoluciones, es la Comisión de Energía y Gas (CREG), que fue creada, en virtud de la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994, con el fin de regular las actividades de los servicios públicos. Pertenece, también, a este nivel central, la Superintendencia de Servicios Públicos, encargada de vigilar y controlar las empresas comercializadoras de la energía eléctrica y no la prestación del servicio, pues este no es domiciliario. Por lo tanto, la que controla el cumplimiento de las funciones del municipio, en relación con el servicio, es la Contraloría. Frente a este “vacío”, el Decreto 2424 dispuso, en su artículo 12, las entidades e instancias encargadas de ejercer el control, la inspección y vigilancia del servicio de alumbrado público, así:

“Artículo 12. *Control, inspección y vigilancia. Para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público, se ejercerán las funciones de control, inspección y vigilancia, teniendo en cuenta las siguientes instancias:*

1. Control Fiscal. *La Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad constitucional y legal vigente, ejercerá control fiscal permanente sobre los municipios o distritos, en cuanto a la relación contractual con los prestadores del servicio y con los interventores.*

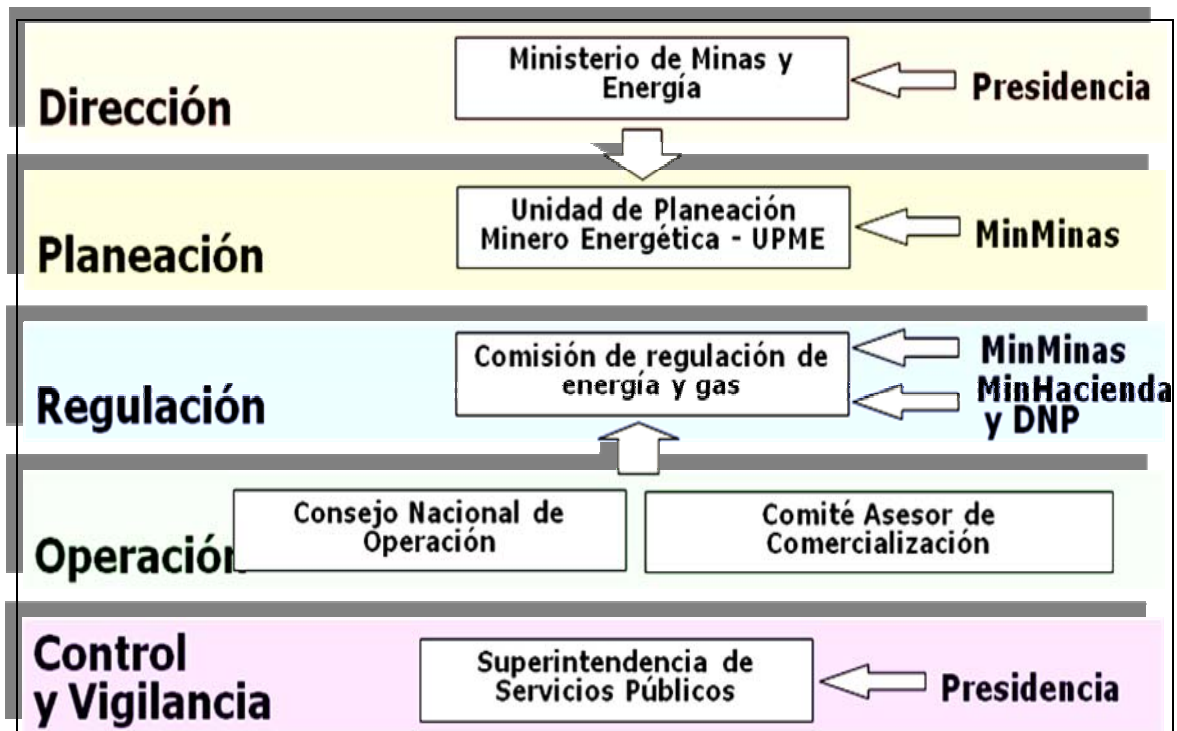
2. Control a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. *La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), ejercerá el control y vigilancia, sobre las personas prestadoras de Servicios Públicos en los términos establecidos en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994.*

3. Control Técnico. *Las interventorías de los contratos de prestación de servicio de alumbrado público, además de las obligaciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ejercerán un control técnico, con sujeción a la normatividad que expida, para esos fines, el Ministerio de Minas y Energía.*

4. Control Social. *Para efectos de ejercer el control social, establecido en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público, podrán solicitar información a los prestadores del mismo, a la Contraloría General de la República y a la interventoría. Los municipios o distritos definirán la instancia de control, ante la cual se interpongan y tramiten las peticiones, quejas y reclamos de los contribuyentes y usuarios por la prestación del servicio de alumbrado público”.*

En el sector descentralizado, son los municipios, o distritos, los responsables de la prestación del servicio, los que lo podrán prestar, directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del mismo²².

²² Artículo 4 del decreto 2424 de 2006

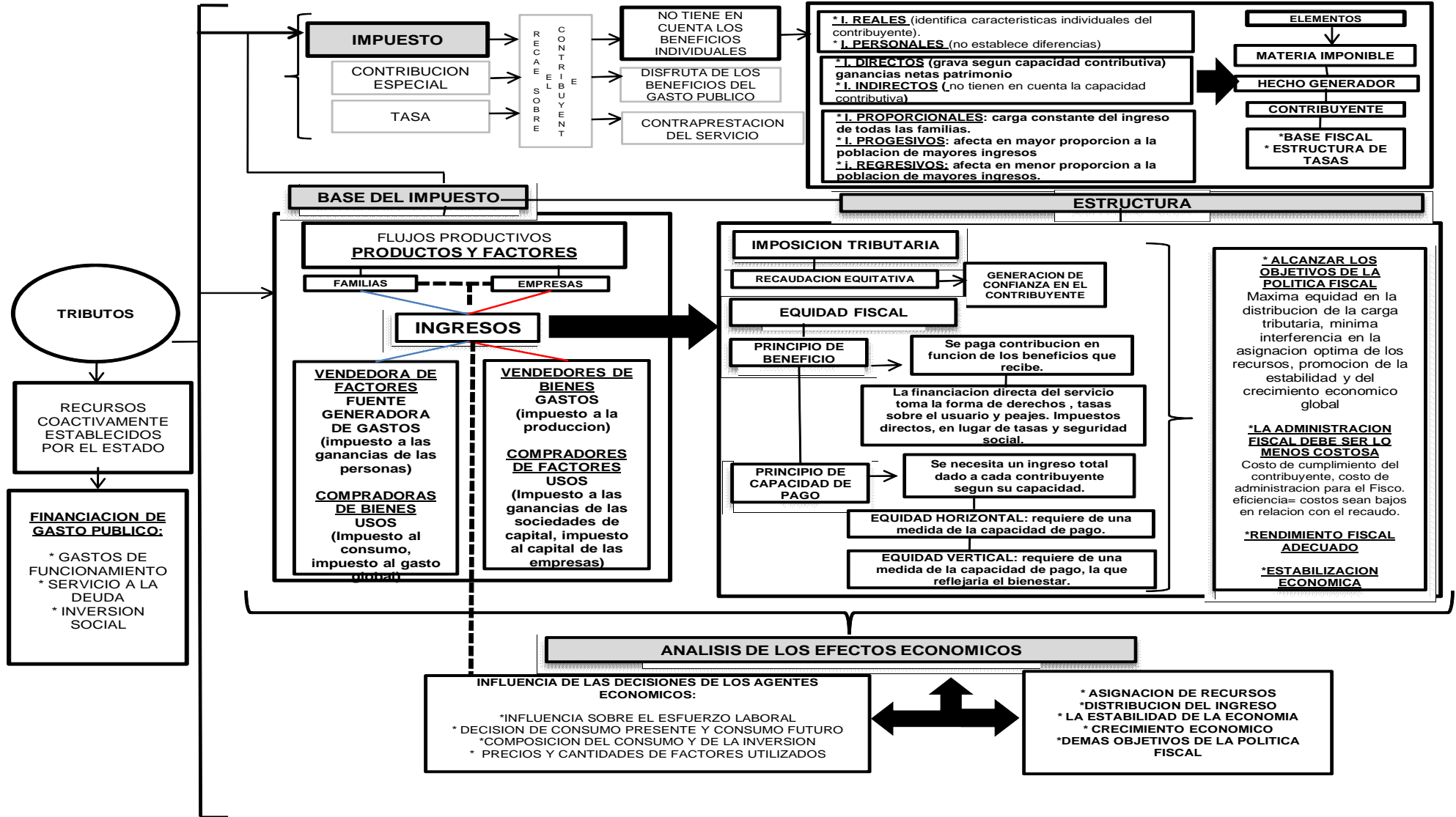


Esta es, entonces, la forma en la que actualmente se halla organizada la estructura administrativa, encargada de regular el servicio de alumbrado público en Colombia. La divergencia, que se presenta al respecto, es en la forma de financiación, implementada en los municipios, para subvencionar los costos generados, a partir de la prestación del servicio, temática que será objeto de estudio en el acápite siguiente.

3. SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

El siguiente cuadro muestra la estructura general del sistema tributario, el cual se considera suficiente para las pretensiones del presente informe.

SISTEMA TRIBUTARIO



3.1 EL IMPUESTO, COMO FORMA DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Para llevar a cabo todas las funciones, de manera eficiente y evitar desequilibrios macroeconómicos, el Estado hace uso de tres herramientas: la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. Con la política fiscal, se buscan diversas fuentes de financiación para la planificación y ejecución de gastos e inversiones, necesarias para el sostenimiento del Estado, lo cual se obtiene, no sólo con el aporte que realizan los contribuyentes²³, sino con el manejo armónico de otras formas de financiación y la correcta utilización de los recursos obtenidos. *Por esta razón el legislador, como creador de la ley, tributaria, debe detectar los hechos económicos que demuestren alguna capacidad contributiva de las personas, y de esta forma, establecer los correspondientes tributos, [...], tanto la Constitución como la Ley deben garantizar el adecuado y justo gasto e inversión de los recursos públicos obtenidos, que reviertan en un orden social justo.*

A través de la política fiscal, se establecen una serie de tributos, los cuales se clasifican, según el tipo de beneficio que perciba el contribuyente: impuestos, tasas y contribuciones. Los impuestos son aquellas obligaciones pecuniarias que recaen *sobre cada contribuyente, sin tener en cuenta los beneficios individuales recibidos de la provisión de los bienes públicos financiados con esos impuestos*²⁴.

²³ Según lo estipulado en el artículo 95-9 de la Constitución Política, es deber de todo ciudadano contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad.

²⁴ GUTIÉRREZ Londoño, Alfonso León. Hacienda pública: un enfoque económico. Itagüí, Lito Brasil, 2000. p. 146.

En un estudio, realizado por la Contraloría General de la Nación en el año 2002, se encontró que, cerca del 85% de los municipios del país, cobra el servicio de alumbrado público mediante el impuesto. La mitad, lo hace estableciendo una tarifa fija en pesos. La otra mitad, cobra el alumbrado como un porcentaje del predial o en términos de salario. Para el caso de Medellín, el servicio se cobra, a través del impuesto, el cual se establece, de manera diferenciada, según se trate del sector residencial o del sector comercial, como se analizará más adelante.

Respecto al carácter tributario, doctrinariamente se ha generado una confusión, en cuanto a la denominación correcta que debe llevar el cobro del alumbrado público: impuesto o tasa, inclinándose la mayoría de autores por esta última denominación: *“[...] el tributo toma sus elementos directamente de la definición de la tasa y, en forma tangencial, de la noción de contribución especial, siendo mucho más evidente su afinidad con la primera de las mencionadas. Pero en todo caso no es posible clasificarla como un impuesto tal como lo denominan la mayoría de los Acuerdos Municipales que establecen este tributo, por cuanto el beneficio que se obtiene por su pago es individual y tangible para el usuario, y no de carácter general y abstracto, como sucede cuando se cancela el valor de un impuesto, [...]”*²⁵

No obstante, se defiende y se justifica la denominación de impuesto, toda vez que el contribuyente está obligado al pago del mismo, así no se reporte un beneficio directo, como sucede en el caso del alumbrado público., “ [...] en la tasa existe una contraprestación, mientras que en el impuesto, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada²⁶, puesto que la tasa individualiza el beneficio, mientras que el impuesto no hace distinción alguna, siendo este, de carácter vinculante, para los sujetos pasivos del mismo²⁷.

²⁵ BERNAL, Op. Cit., p. 48

²⁶RESTREPO Jaramillo, Juan Camilo. Hacienda pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998. p. 166

²⁷ Actualmente, se encuentra en proceso de debate en el Consejo de Medellín, una reforma tributaria que pretende cambiar el impuesto a tasa,

EL IMPUESTO, COMO FORMA DE FINANCIACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

La facultad de imponer un impuesto, para la prestación del servicio de alumbrado público, ha sido otorgada a los Concejos Municipales, desde el 30 de noviembre del año 1915, en virtud de la expedición de la ley 84. Desde entonces, se le ha permitido a los Concejos Municipales imponer el respectivo tributo, para subvencionar los gastos generados en su prestación. No obstante, la precitada ley ha sido objeto de varias demandas de inconstitucionalidad, cuyos fallos, hasta el momento, han declarado la exequibilidad de la misma,²⁸ encontrándose actualmente en plena vigencia.

El decreto 2424, de 2006, dispuso, en su artículo cuarto, que la responsabilidad de la prestación del servicio de alumbrado público le corresponde a los entes territoriales, tales como municipios o distritos. Estos lo podrán prestar, directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos, domiciliarios u

para el cobro del alumbrado público: Tarifa. *La tarifa de la Tasa de Alumbrado Público consistirá en un porcentaje calculado sobre el valor total a recuperar establecido en el artículo anterior, que se asignará a cada sujeto pasivo teniendo en cuenta el uso de los inmuebles y el número de inmuebles correspondientes a ese uso. Para el cálculo del valor a pagar se tendrá en cuenta la siguiente tabla:*

Uso residencial: 60% del valor a recuperar dividido entre el número de predios residenciales.

Uso industrial, comercial o de servicios: 30% del valor a recuperar dividido entre el número de predios de uso industrial, comercial o de servicios.

Uso oficial: 3% del valor a recuperar dividido entre el número de predios de uso oficial, excluidos los de la entidad territorial.

Los demás predios: 7% del valor a recuperar dividido entre el número de predios con uso no clasificado en los anteriores literales.

Parágrafo 1: *Para los predios de uso residencial se utilizará la estratificación socioeconómica de la entidad territorial como factor de distribución, entre los estratos existentes, del porcentaje del 60% del costo total a recuperar.*

Parágrafo 2: *En caso de existir usos mixtos en los inmuebles la autoridad de planeación distrital o municipal definirá el uso para efectos del cobro de la tasa de alumbrado público, atendiendo las áreas ocupadas en cada uno de los usos.*

Parágrafo 3: *En caso de no existir alguno de los usos definidos en los literales de este artículo, la autoridad de planeación procederá a distribuir el correspondiente porcentaje entre los otros usos.*

²⁸ Sentencia C-504 de 2002, Corte Constitucional

otros prestadores del servicio de alumbrado público. Para ello, *los municipios tienen la obligación de incluir, en sus presupuestos, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos, por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación.*

El municipio de Medellín ha venido sufragando el costo del servicio, a través del cobro del impuesto. Este se hace, de manera diferenciada, según se trate del sector residencial o del sector industrial. En el primer caso, el cobro se efectúa de acuerdo con la estratificación socioeconómica y, en el segundo, se realiza según el consumo por KW/H. El valor es fijado en UVT (Unidad de Valor Tributario), como se ilustra en el siguiente cuadro, según lo estipulado en el Título I, capítulo XIII, artículo 110 numeral 5, del Acuerdo Municipal No. 67 de 2008, por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 57 de 2003. Se actualiza y compila la normativa sustantiva tributaria vigente, aplicable a los tributos del Municipio de Medellín para el año 2009:

SECTOR RESIDENCIAL		
ESTRATO	TARIFA EN UVT/INSTALACIÓN (\$23.763) RESOLUCIÓN DIAN 1063 DEL 03/12/2008	VALOR EN PESOS PARA EL AÑO 2009 \$
1	0.042	998.046
2	0.061	1449.54
3	0.097	2305.01
4	0.138	3279.29
5	0.178	4229.81
6	0.250	5940.75

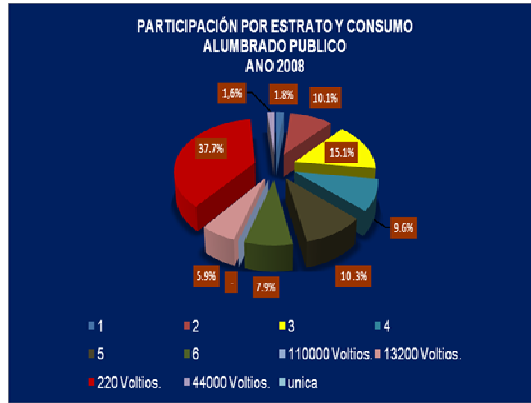
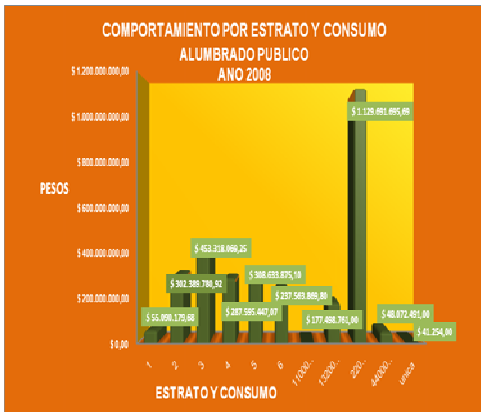
SECTOR COMERCIAL E INDUSTRIAL			
RANGO DE CONSUMO (KWH)		TARIFA EN UVT/ (\$23.763) RESOLUCIÓN DIAN 1063 DEL 03/12/2008	VALOR EN PESOS PARA EL AÑO 2009 (\$)
0	500	0,541	12.855
501	1.000	0,585	13.901.35
1.001	2.000	0,666	15826.15
2.001	3.000	1,238	29418,6
3.001	5.000	1,774	42155.56
5.001	10.000	2,822	67059.18
10.001	20.000	4,193	99638.25
20.001	50.000	13,869	329569.04
50.001	100.000	24,996	593979.94
100.001	150.000	41,122	977182.08
150.001	200.000	52,410	1.245.418.83
MÁS DE	200.000	96,757	2.299.236.6

Según lo estipulado en el precitado Acuerdo, el impuesto se encuentra autorizado legalmente. Se cobra por el servicio, 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 Municipio, como se estipuló en líneas precedentes. El impuesto, como uno de los ingresos tributarios del sector público financiero, debe reunir unos requisitos estructurales para que pueda producir plenos efectos jurídicos: **HECHO GENERADOR, SUJETO ACTIVO, SUJETO PASIVO, BASE GRAVABLE y LA DEFINICIÓN DE TARIFAS.** De este modo, tenemos que, en materia de alumbrado público, como hecho generador del mismo, se tiene el uso y el beneficio que reporta, para el municipio, la prestación de dicho servicio, cuyo sujeto activo es el ente territorial responsable de su prestación y como sujetos pasivos, los usuarios residenciales y no residenciales – regulados y no regulados. Como base gravable, se toma un rango, según el consumo en Kilovatios hora (KWH), para el sector comercial e industrial. Para el sector residencial, se fija con base en la estratificación socioeconómica, como se ilustró en la tabla anterior²⁹. Las tarifas se fijan con base en la UVT.

El recaudo del impuesto, en el Municipio de Medellín, reportó los siguientes valores de un sólo mes, del año 2008, los cuales fueron facturados en ciclos diferentes, según el sector que se grava:

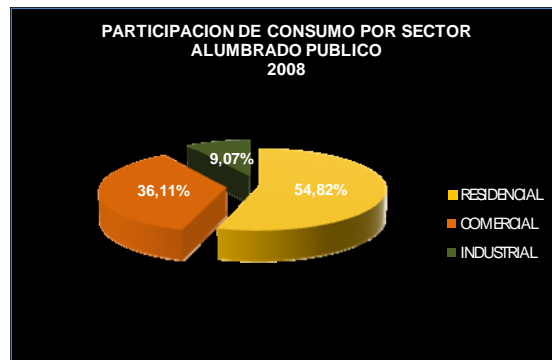
ESTRATO	Suma de VALOR TOTAL	Suma de Nº DE SUSCRIPCIONES	Suma de % DE PARTICIPACIÓN CONSUMO * ESTRATO
1	55.090.179,68	60.641	1,8%
2	302.389.780,92	230.134	10,1%
3	453.318.069,25	214.091	15,1%
4	287.595.447,07	95.341	9,6%
5	308.633.875,10	78.964	10,3%
6	237.563.869,80	43.076	7,9%
110000 Voltios.	-	-	0,0%
13200 Voltios.	177.498.761,00	311	5,9%
220 Voltios.	1.129.691.695,69	64.004	37,7%
44000 Voltios.	48.072.491,00	26	1,6%
unica	41.254,00	3	0,0%
Total general	2.999.895.423,51	786.591	100%

²⁹ Artículo 110 del Acuerdo Municipal No.57 de 2008



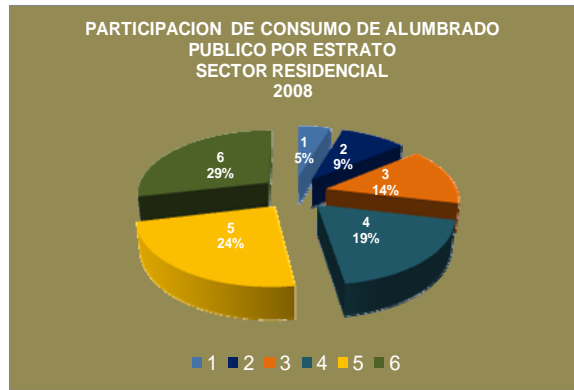
SEGÚN LA PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR

SECTOR	Nº DE SUSCRIPCIONES	VALOR TOTAL	% DE PARTICIPACIÓN CONSUMO * ESTRATO
RESIDENCIAL	722.247	1.644.591.221,82	54,82%
COMERCIAL	58.985	1.083.154.666,45	36,11%
INDUSTRIAL	5.359	272.149.535,24	9,07%
TOTAL POR SECTOR	786.591	2.999.895.423,51	100%



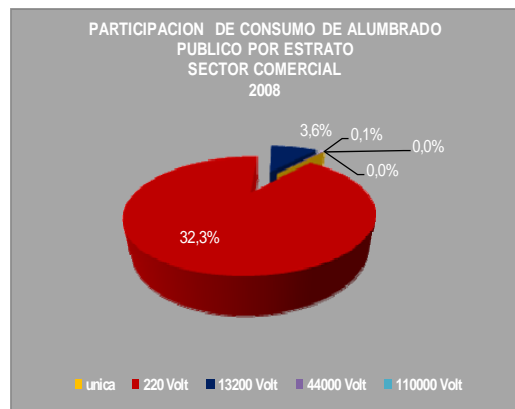
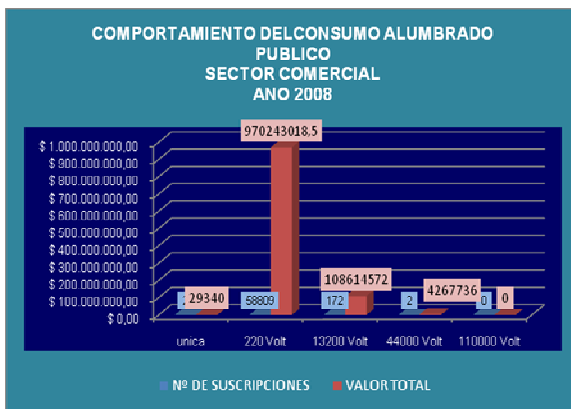
SEGÚN EL ESTRATO SOCIOECONÓMICO

ESTRATO	SECTOR	Nº DE SUSCRIPCIONES	VALOR TOTAL	% DE PARTICIPACIÓN CONSUMO * ESTRATO
1	RESIDENCIAL	60.641,0	55.090.179,7	1,8%
2	RESIDENCIAL	230.134,0	302.389.780,9	10,1%
3	RESIDENCIAL	214.091,0	453.318.069,3	15,1%
4	RESIDENCIAL	95.341,0	287.595.447,1	9,6%
5	RESIDENCIAL	78.964,0	308.633.875,1	10,3%
6	RESIDENCIAL	43.076,0	237.563.869,8	7,9%



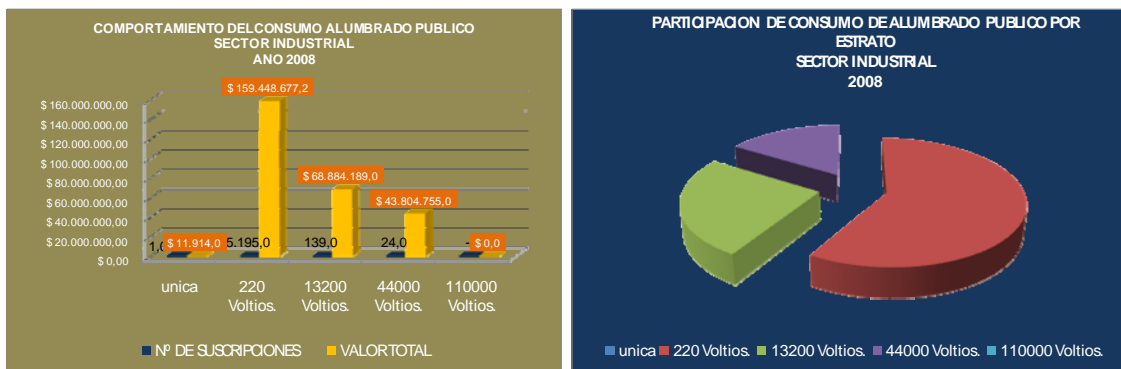
SEGÚN EL NIVEL DE CONSUMO EN EL SECTOR COMERCIAL

ESTRATO	SECTOR	Nº DE SUSCRIPCIONES	VALOR TOTAL	% DE PARTICIPACION CONSUMO * ESTRATO
unica	COMERCIAL	2	29340	0,0%
220 Volt	COMERCIAL	58809	970243018,5	32,3%
13200 Volt	COMERCIAL	172	108614572	3,6%
44000 Volt	COMERCIAL	2	4267736	0,1%
110000 Volt	COMERCIAL	0	0	0,0%



SEGÚN EL CONSUMO EN EL SECTOR INDUSTRIAL

ESTRATO	SECTOR	Nº DE SUSCRIPCIONES	VALOR TOTAL	% DE PARTICIPACION CONSUMO * ESTRATO
unica	INDUSTRIAL	1,0	11.914,0	0,0%
220 Voltios.	INDUSTRIAL	5.195,0	159.448.677,2	5,3%
13200 Voltios.	INDUSTRIAL	139,0	68.884.189,0	2,3%
44000 Voltios.	INDUSTRIAL	24,0	43.804.755,0	1,5%
110000 Voltios.	INDUSTRIAL	-	-	0,0%



De los anteriores resultados se pueden colegir las siguientes conclusiones:

- *Como consecuencia de este recaudo, la Administración Municipal no se ha visto en la necesidad de asumir, en un 100% los costos correspondientes a la financiación del alumbrado público.*
- *El monto del recaudo, por este concepto, no alcanza a cubrir la totalidad de los costos del servicio de alumbrado público en la ciudad. Esto implica que, la administración municipal debe hacer uso de recursos propios para la subvención total del servicio.*
- *El crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad implica la ampliación de la cobertura del servicio de alumbrado público. Sin embargo, el ingreso, por este concepto, no ha crecido en la misma proporción que lo han hecho los costos, pues el desarrollo urbano ha sido más evidente en sectores de la ciudad de menor capacidad económica (“Pajarito”, Santo Domingo, entre otras) que corresponden, de acuerdo con la estratificación socio económica, a los que menor aporte realizan³⁰.*

³⁰LASSO Peña, Martha Cecilia. Financiación del alumbrado público en Medellín: experiencias favorables y desfavorables. Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Financiación.

CONCLUSIONES

- El uso y la distribución de la energía eléctrica se constituyen en un indicador de bienestar, seguridad, inclusión social, crecimiento y desarrollo económico de una sociedad determinada. En ese sentido, el servicio de alumbrado público contribuye a mejorar las condiciones de seguridad y confiabilidad de los habitantes de la ciudad.
- Es pertinente, amén de necesario, establecer un criterio unificador que evite el desorden normativo, mediante la implementación de una política pública que busque fortalecer el contexto jurídico, la capacidad administrativa, la participación activa de la comunidad, la implementación de nuevas tecnologías y el sostenimiento ambiental, en la prestación del servicio de alumbrado público.
- El mecanismo de financiación -que adopte un municipio para sufragar los costos generados del servicio de alumbrado público,- siempre buscará gravar a los contribuyentes. Sin embargo, la fijación de un impuesto específico a los usuarios, según su capacidad de pago, puede ser una forma más equitativa y racional de mejorar ingresos y redistribuir el gasto público, pues una posible supresión del ingreso, por concepto de alumbrado público, implicaría una reducción en el gasto de inversión por el mismo valor del ingreso, con el fin de garantizar un equilibrio presupuestal.

BIBLIOGRAFÍA

ATEHORTÚA Ríos, Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios. Medellín, Biblioteca jurídica Diké, 2003.

BERNAL Vélez, Oscar. Naturaleza jurídica y tributaria del servicio de alumbrado público. En: Revista Letras Jurídicas, V. 09 No.1 Marzo de 2004.

GUTIERREZ Londoño, Alfonso León. Hacienda pública: un enfoque económico. Itagüí, Lito Brasil, 2000.

LASSO Peña, Martha Cecilia. Financiación del alumbrado público en Medellín: experiencias favorables y desfavorables. Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Financiación.

MOLINA Betancur, Carlos Mario. Derecho constitucional general. Medellín, Universidad de Medellín, 2008.

MONROY Cabra, Marco Gerardo. Introducción al derecho. Bogotá, Temis 2003.

RESTREPO Jaramillo, Juan Camilo. Hacienda pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

Constitución Política de 1991

LEYES

Ley 80 de octubre 28 de 1993.

Ley 488 de 1998

SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

C-504 de 2002

T-578 de 1992

T-540 de 1992

C-389 de 2002

C-263 de 1999