CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: Wilson Ramos Girón

Bogotá, D.C., tres (03) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad simple
Radicación: 76001-23-33-000-2024-00780-01 (30780)
Demandante: Luz Albenis Rodríguez Celis
Demandada: Municipio de Zarzal – Valle del Cauca

Temas: Nulidad del Acuerdo 565 de 2022, arts. 82, 88 y 89. Alumbrado público. Ley 1819 de 2016. Estudio técnico de referencia

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 08 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió[1]:

> Primero: Negar las pretensiones de la demanda, conforme a los motivos expuestos en esta decisión.
>
> Segundo: No condenar en costas, según la parte motiva.

ANTECEDENTES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA, la ciudadana Luz Albenis Rodríguez Celis —actuando en nombre propio—[2] solicitó que se declarara la nulidad de los artículos 82, 83[3], 88 y 89 del Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022, por medio del cual se ajusta el Acuerdo 556 de 2021[4].

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

> ARTÍCULO 82. ADICIONAR. Adicionar un artículo al acuerdo 556 de noviembre del 2021, el cual quedará así:
>
> DESTINACIÓN DEL RECAUDO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO
> El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente al sistema de iluminación municipal, su prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro de energía, administración, operación, mantenimiento, expansión, interventoría, y desarrollo tecnológico asociado.
>
> Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público, serán recuperados por el municipio a través del presente impuesto que

[1] Samai tribunal, índice 34.
[2] Samai tribunal, índice 3.
[3] Frente al artículo 83 no se formularon reparos concretos. Como se verá más adelante, el Acuerdo 565 de 2022 contiene dos disposiciones identificadas como artículo 82, ambas cuestionadas por la demandante.
[4] Con el propósito de optimizar algunos impuestos, se crea un sistema de Industria y Comercio, se adoptan procedimientos y régimen sancionatorio nacional y se dictan otras disposiciones.

se adopta en virtud de este Acuerdo, para la financiación del servicio.
PARÁGRAFO 1°. Se autoriza la destinación del impuesto de alumbrado público para cubrir los costos de la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

ARTÍCULO 82. ADICIONAR. Adicionar un artículo al acuerdo 556 de noviembre del 2021, el cual quedará así:

LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.
En la determinación del valor del impuesto a recaudar y la respectiva irrigación tributaria contenida en el presente Acuerdo se consideró como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. El Municipio realizará un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con lo previsto en los artículos 351 de la Ley 1819 de 2016 y los artículos 5, 9, y 10 del Decreto 943 de 2018. La metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público está sujeta a la Resolución 123 de 2011[5].

ARTÍCULO 83[6]. ADICIONAR. Adicionar un artículo al acuerdo 556 de noviembre del 2021, el cual quedará así:

ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE ALUMBRADO PÚBLICO SUJETO ACTIVO.

El Municipio de ZARZAL es el Sujeto Activo, titular de todos los derechos del impuesto de alumbrado público, quien define los procesos de recaudo y su vinculación para la eficiente obtención de la renta. El Municipio a través de sus autoridades de impuestos municipales adelantarán las actividades de administración, liquidación, determinación, fiscalización, cobro coactivo, control, discusión, recaudo, devoluciones, y sanciones, que integran el proceso de gestión fiscal del tributo.

PARÁGRAFO°. Será obligación de la DIRECCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA, adelantar las gestiones de recuperación de la renta tributaria del impuesto, con las gestiones de liquidación oficial y cobro coactivo de manera oportuna, para evitar la prescripción de las obligaciones del impuesto de alumbrado público correspondiente.
(…)

ARTÍCULO 88. ADICIONAR. Adicionar un artículo al acuerdo 556 de noviembre del 2021, el cual quedara así:

TARIFA.
Las tarifas del impuesto del servicio de alumbrado público se establecerán de forma razonable y proporcional con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de cada segmento, y la política pública en materia de determinadas actividades económicas en el Municipio.

ARTÍCULO 89. ADICIONAR. Adicionar un artículo al acuerdo 556 de noviembre del 2021, el cual quedara así:

TARIFA VIGENTE.
Hasta tanto no existan los estudios técnicos del costo referenciado en el artículo anterior, las tarifas serán las establecidas mediante acuerdo 064 DE JULIO 27 DEL 2002.

Invocó como vulnerados los artículos 683 del ET (Estatuto Tributario); 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016; y 5 del Decreto 943 de 2018, bajo el siguiente concepto de violación:

Afirmó que las disposiciones demandadas infringieron las anteriores normas, de rango superior, porque el municipio reguló el impuesto de alumbrado público sin contar con el estudio técnico de referencia exigido para determinar los costos de prestación del servicio. Que dicho estudio debía elaborarse dentro de un plazo razonable, mantenerse

[5] Corresponde a la Resolución CREG 123 de 2011, derogada por la Resolución CREG 101-013 de 2022.
[6] Como se reseñó, frente a esta norma no se formularon reparos.

publicado en la página web del ente territorial y servir de soporte para establecer que las tarifas fueran razonables y proporcionales frente al costo del servicio.

En particular, cuestionó que el segundo artículo 82 -límite del impuesto- previera la elaboración del estudio técnico de referencia y remitiera a la Resolución CREG 123 de 2011 para determinar los costos máximos eficientes y que, pese a que el citado estudio aún no existía, los artículos 88 y 89 regularan el régimen tarifario y mantuvieran las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002, lo que a su modo de ver, mantenía un régimen tarifario anterior a la Ley 1819 de 2016 sin el soporte técnico exigido por la nueva regulación. En sustento de sus afirmaciones, invocó jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las tarifas del impuesto de alumbrado público frente al costo del servicio y sobre la exigencia del estudio técnico de referencia[7]. Asimismo, citó decisiones de tribunales administrativos que, según expuso, anularon disposiciones territoriales por incumplir las exigencias relacionadas con dicho estudio[8].

Contestación de la demandada

El municipio de Zarzal no contestó la demanda.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda, sin condenar en costas[9]. Consideró que, aunque el Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022 -demandado- fue expedido cuando ya regían la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 943 de 2018, la elaboración del estudio técnico de referencia requería previamente la metodología para determinar los costos de prestación del servicio, cuya definición correspondía al Ministerio de Minas y Energía o a la entidad que este delegara. Con fundamento en la sentencia C-130 de 2018 de la Corte Constitucional, que examinó la constitucionalidad del artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, señaló que dicha metodología constituye el parámetro que deben observar las entidades territoriales para determinar los costos asociados a la prestación del servicio y fijar la tarifa. Advirtió que la CREG estableció la metodología para determinar los costos máximos de prestación del servicio mediante la Resolución 101-013 del 29 de abril de 2022, con posterioridad a la expedición del acto acusado. A su juicio, esa metodología constituía el insumo fundamental para elaborar el estudio técnico de referencia y, como no existía al momento de expedirse el acto demandado, el municipio no podía cumplir esa obligación. Destacó que el artículo 82 —se refiere al segundo artículo 82, límite del impuesto— remitió a la Resolución CREG 123 de 2011 para determinar los costos máximos eficientes -derogada por el artículo 45 de la Resolución CREG 101-013 de 2022- y que el artículo 89 mantuvo las tarifas del Acuerdo 064 de 2002 mientras no existieran los estudios técnicos. En ese contexto, concluyó que no se desconocieron los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016 ni el artículo 5 del Decreto 943 de 2018, porque la falta de estudio obedeció a una circunstancia no imputable al municipio.

Recurso de apelación

La demandante apeló la decisión del tribunal y solicitó revocarla para, en su lugar, declarar la nulidad de los artículos 82, 83, 88 y 89 del acto general demandado. Cuestionó

[7] Sentencia de Unificación del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, MP: Milton Chaves García) y sentencia del 20 de junio de 2024 (exp. 27941, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto)
[8] Tribunal Administrativo de Risaralda, sentencias del 21 de abril de 2022 y del 31 de marzo de 2022 (exps. 66001-23-33-000-2022-00021-00 y 66001-23-33-000-2022-00004-00, respectivamente)
[9] Samai tribunal, índice 17. Mediante auto del 25 de febrero de 2025, el tribunal negó la medida cautelar solicitada, porque consideró que en esa etapa procesal no era posible advertir la violación de los parámetros establecidos en los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016 y 5 del Decreto 943 del 30 de mayo de 2018 -invocados como desconocidos-, al confrontarlos con los artículos 82, 88 y 89 del Acuerdo 565 de 2022.

la conclusión del tribunal según la cual, para la fecha de expedición del Acuerdo 565 de 2022, el municipio no podía elaborar el estudio técnico de referencia porque aún no se había expedido la metodología para determinar los costos de prestación del servicio.

Sostuvo que la obligación de elaborar y publicar el estudio ya era exigible con fundamento en los artículos 349 y 351 de la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 943 de 2018, cuyos artículos 5, 9 y 10 establecían los contenidos y criterios técnicos necesarios para su elaboración. Por ello, controvirtió que la falta del estudio obedeciera a una circunstancia no imputable al municipio y señaló que habían transcurrido varios años desde la expedición de esa normativa sin que aquel fuera elaborado y publicado. También cuestionó que la remisión del segundo artículo 82 —límite del impuesto— a la Resolución CREG 123 de 2011 supliera el cumplimiento de esa obligación. Reprochó que, pese a la ausencia del estudio técnico, los artículos 88 y 89 permitieran mantener las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002, pues, a su juicio, carecían del soporte técnico necesario para determinar su correspondencia con los costos de prestación del servicio y verificar su razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la sentencia de unificación. Adicionó que el municipio incumplió el deber de adecuar la regulación del impuesto de alumbrado público a las disposiciones de la Ley 1819 de 2016, desconociendo lo dispuesto en el artículo 353 *ibidem,* que prevé la pérdida de vigencia de los acuerdos no adecuados (argumento novedoso, no propuesto en la demanda).

Pronunciamientos finales

La parte demandada y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Corresponde a la Sala examinar la legalidad de los dos artículos identificados como 82 y de los artículos 88 y 89 del Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022, a partir de los reparos formulados por la demandante -apelante única- contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas.

Aunque también se solicitó la nulidad del artículo 83 del citado acuerdo, pretensión que fue reiterada en el recurso de apelación, frente a esa disposición, que regula el sujeto activo y las facultades de administración del impuesto de alumbrado público, no se formuló concepto de violación que permitiera confrontar su contenido con las normas superiores invocadas. En consecuencia, no procede emitir un pronunciamiento de fondo y la Sala se inhibirá de pronunciarse frente a la pretensión de nulidad formulada contra ese artículo[10].

Por otra parte, se precisa que no compete a la Sala analizar el planteamiento introducido por primera vez en el recurso de apelación, relativo al deber de adecuación previsto en el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, toda vez que dicha disposición no fue objeto de controversia durante el trámite de primera instancia y constituye un cargo nuevo formulado en el recurso de apelación. En efecto, esta no es la oportunidad procesal para promover ese debate, en la medida en que «no le es permitido a las partes la inclusión en sede de apelación de cargos novedosos, desconocidos y ausentes a lo largo del debate judicial, pues supone el

[10] Sentencia del 28 de agosto de 2025 (exp. 28765, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello). La Sala se abstuvo de pronunciarse sobre la legalidad de algunas de las disposiciones acusadas por falta de desarrollo argumentativo del concepto de violación que permitiera confrontarlas con las normas superiores invocadas.

planteamiento de asuntos que no han sido objeto de controversia, siendo este un requisito de las normas que regulan el derecho procesal administrativo y las garantías del debido proceso»[11].

Así, al tratarse de un cargo encaminado a abrir una discusión jurídica distinta a la planteada ante el *a quo*, su estudio excedería la competencia del juez de segunda instancia, restringida a la revisión de los aspectos propuestos y debatidos en el trámite de primer grado (art. 328, CGP); además, conduciría a una decisión incongruente -art. 281 ib.- y vulneraría los derechos al debido proceso, a la defensa y de contradicción de la contraparte.

Precisado lo anterior, en concreto, corresponde a la Sala determinar si, para la fecha de expedición del Acuerdo 565 de 2022, el municipio de Zarzal debía contar con el estudio técnico de referencia, pese a que la Resolución CREG 101-013 de 2022 fue expedida posteriormente, y de ser así, establecer la incidencia de su ausencia sobre la legalidad de las normas demandadas —dos artículos identificados como 82 y los artículos 88 y 89—.

Análisis del caso concreto

2- El tribunal negó las pretensiones de la demanda porque consideró que, aunque para la fecha de expedición del Acuerdo 565 de 2022 el municipio de Zarzal debía contar con el estudio técnico de referencia previsto en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 943 de 2018, su elaboración estaba supeditada a la metodología para determinar los costos de prestación del servicio, que solo fue establecida posteriormente mediante la Resolución CREG 101-013 de 2022. La demandante controvierte esa conclusión, pues sostiene que el estudio técnico ya era exigible y podía elaborarse con fundamento en la regulación vigente, por lo que su ausencia impedía mantener las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002 sin el soporte técnico necesario para determinar su correspondencia con los costos del servicio y verificar su razonabilidad y proporcionalidad.

Para resolver esos reparos, se observa que el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 autorizó a los concejos municipales y distritales para adoptar el impuesto de alumbrado público y determinar los sujetos pasivos, base gravable y tarifas. Por su parte, el artículo 351 *ibidem* dispuso que, para determinar el valor del tributo, los municipios y distritos deben considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación de cada componente del servicio y, para esos efectos, realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos, de conformidad con la metodología que establezca el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este delegue. En desarrollo de esa disposición, el artículo 5 del Decreto 943 de 2018 estableció que los citados entes territoriales deben realizar, dentro de un plazo razonable, un estudio técnico de referencia de los costos estimados de prestación de cada actividad del servicio de alumbrado público, con los contenidos mínimos allí previstos, y mantenerlo publicado en su página web.

La Sección ha precisado que la regulación del impuesto de alumbrado público prevista en la Ley 1819 de 2016 tuvo como finalidad armonizar y homogeneizar el cobro de las tarifas por los municipios y distritos, para evitar sobrecostos en la prestación del servicio y desigualdades en su cobro. En cumplimiento de los artículos 349 y 351 *ibidem*, el Gobierno nacional expidió el Decreto 943 de 2018, mediante el cual se establecieron los criterios técnicos para la elaboración, contenido y alcance del estudio técnico de referencia. A partir de la entrada en vigor de esa normativa, los entes territoriales deben sustentar en dicho estudio —entreotros elementos del tributo— el régimen tarifario adoptado o

[11] Sentencias del 23 de septiembre de 2023, del 08 de agosto de 2024, del 06 de marzo de 2025, del 04 de diciembre de 2025 y del 30 de julio de 2026 (exps. 27320, 28522, 27677, 27607 y 29438, MP: Wilson Ramos Girón)

modificado, so pena de incurrir en expedición irregular por desconocimiento de las normas en que debía fundarse[12].

Contrario a lo sostenido por el tribunal, antes de la expedición de la Resolución CREG 101-013 del 29 de abril de 2022[13] existía regulación para determinar los costos máximos de prestación del servicio de alumbrado público. En efecto, la Resolución CREG 123 de 2011[14] -modificada por la Resolución CREG 114 de 2012-, regulaba esa materia y fue aplicada para la elaboración de estudios técnicos de referencia bajo la vigencia de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 943 de 2018[15], como lo ha constatado la Sala en otros casos[16]. De ahí que la Resolución CREG 101-013 de 2022, al establecer una nueva metodología y derogar la regulación anterior, no suplió la inexistencia de un marco técnico para la elaboración de esos estudios, sino que sustituyó el que se encontraba vigente[17]. Por tanto, su expedición posterior al acuerdo demandado no constituía un impedimento para que el municipio elaborara el estudio técnico de referencia exigido por la normativa entonces vigente. Esa conclusión también se corrobora con el contenido del propio acto acusado. El segundo artículo identificado como 82 -límite del impuesto- del Acuerdo 565 de 2022 dispuso expresamente que «la metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público está sujeta a la Resolución 123 de 2011». De manera que, al expedir el acuerdo demandado, el mismo concejo municipal reconoció la existencia de regulación aplicable para determinar esos costos -Resolución CREG de 2011-, lo que desvirtúa que la elaboración del estudio técnico estuviera supeditada a la posterior expedición de la Resolución CREG 101-013 de 2022.

A su vez, el artículo 89 evidencia que, para ese momento, el municipio no contaba con el estudio técnico de referencia, pues dispuso que «hasta tanto no existan los estudios técnicos del costo», continuarían aplicándose las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 del 27 de julio de 2002. Así, aunque el Acuerdo 565 de 2022 reconoció expresamente las exigencias previstas en el régimen establecido por la Ley 1819 de 2016 y la regulación técnica entonces vigente[18], mantuvo la aplicación de unas tarifas fijadas con anterioridad a ese régimen sin contar con el estudio técnico de referencia exigido para sustentarlas.

En consecuencia, no se comparte la conclusión del tribunal según la cual la falta de estudio obedeció a una circunstancia no imputable al municipio, pues para la fecha de expedición del Acuerdo 565 de 2022 existía regulación para determinar los costos máximos de prestación del servicio y elaborar el correspondiente estudio técnico. Por tanto, la posterior expedición de la Resolución CREG 101-013 de 2022 no justificaba su ausencia ni habilitaba al municipio para mantener un régimen tarifario sin el soporte técnico exigido por los artículos 349 y 351 de la Ley 1819 de 2016 y su reglamentación.

---

[12] Sentencia del 23 de julio de 2026 (exp. 30799, MP: Wilson Ramos Girón). En esa oportunidad, la Sala examinó el artículo 280 del Acuerdo 019 de 2019 del municipio de Concepción, Santander, que estableció las tarifas del impuesto de alumbrado público, y concluyó que, al haber sido expedido bajo la vigencia de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 943 de 2018, el régimen tarifario debía estar sustentado en el estudio técnico de referencia exigido en esas disposiciones.
[13] Establece la metodología para la determinación de costos máximos por la prestación del servicio de alumbrado público.
[14] Por la cual se aprueba la metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público.
[15] Compilado en el artículo 2.2.3.6.1.3 del Decreto 1073 de 2015, DUR del sector administrativo de Minas y Energía.
[16] Cfr. las sentencias del 27 de noviembre de 2025 (exp. 29620, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello) y del 05 de marzo de 2026 (exp. 28548, MP: Claudia Rodríguez Velásquez), relativas a los Acuerdos 015 de 2021 del municipio de Villavieja, Huila, y 007 de 2021 del municipio de Jericó, Antioquia, respectivamente. En la primera, se constató que el estudio técnico de referencia elaborado en 2021 determinó el costo máximo del servicio conforme a la Resolución CREG 123 de 2011; y, en la segunda, que el estudio técnico elaborado en abril de 2021 se fundamentó en las Resoluciones CREG 123 de 2011 y 114 de 2012.
[17] El artículo 45 derogó las Resoluciones CREG 123 de 2011 y 114 de 2012 y las demás que le sean contrarias.
[18] En los considerandos del acto demandado consta que el ajuste al estatuto tributario pretende actualizar las normas tributarias del municipio, a ulteriores desarrollos jurisprudenciales y legales que no se encuentran regulados en las normas tributarias vigentes en la entidad, entre otras, a la Ley 1819 de 2016. Y en el acusado artículo 82 -límite del impuesto-, expresamente se refiere a los artículos 351 de la Ley 1819 de 2016 y los artículos 5, 9 y 10 del Decreto 943 de 2018.

En ese contexto, la **falta de estudio técnico** de referencia solo afecta la legalidad de las disposiciones cuyo contenido establece, mantiene o permite la aplicación del régimen tarifario sin ese soporte técnico, o difiere su elaboración mientras dicho régimen continúa produciendo efectos; no la de aquellas que regulan aspectos distintos del impuesto y no dependen de ese estudio.

Por tanto, para establecer la incidencia de esa omisión en la legalidad del acto acusado, debe examinarse el contenido de cada disposición y su relación con el régimen tarifario que, conforme a lo expuesto, debía estar sustentado en dicho estudio.

En efecto, el primer artículo identificado como 82 regula la «destinación del recaudo del impuesto de alumbrado público» y dispone que los costos y gastos eficientes de las actividades asociadas a la prestación del servicio serán recuperados por el municipio a través del tributo. Si bien esta previsión se refiere a los costos del servicio, no establece ni mantiene las tarifas del impuesto, ni difiere la elaboración del estudio técnico de referencia; por lo tanto, la ausencia de dicho estudio no determina su nulidad, pues el cargo analizado se dirige a la falta del soporte técnico exigido para sustentar el régimen tarifario.

Distinta es la situación del segundo artículo identificado como 82, que se refiere al «límite del impuesto» sobre el servicio de alumbrado público. Esa norma señaló que para determinar el valor del impuesto a recaudar se consideró como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente del servicio y, a continuación, dispuso que el municipio «realizará un estudio técnico de referencia», de conformidad con el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 y los artículos 5, 9 y 10 del Decreto 943 de 2018. Si bien la misma disposición remitió a la Resolución CREG 123 de 2011 para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio, esa remisión por sí sola no acredita que el estudio técnico de referencia hubiera sido efectivamente elaborado. Por el contrario, no obra en el expediente prueba de su existencia y el propio artículo 89 parte de que aquél aún no se había realizado, al disponer que las tarifas del Acuerdo 064 de 2002 continuarían vigentes «hasta tanto no existan los estudios técnicos del costo». Así, aunque el segundo artículo 82 reconoció que la determinación del valor del tributo debía atender a los costos estimados de prestación y que para ese efecto debía elaborarse el correspondiente estudio técnico, reguló el límite del impuesto sin contar previamente con ese soporte, por lo que se impone su nulidad.

El artículo 88 dispuso que las tarifas del impuesto se establecerían de forma razonable y proporcional respecto del costo de prestación del servicio, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de cada segmento y la política pública municipal de determinadas actividades económicas. A diferencia del segundo artículo 82 y del artículo 89, esta disposición no fijó ni mantuvo una tarifa determinada, ni autorizó su aplicación en ausencia del estudio técnico de referencia, sino que estableció los criterios que debían observarse para su determinación. Por tanto, la falta de dicho estudio no determina por sí sola su nulidad, pues su contenido no permite la aplicación de un régimen tarifario carente del soporte técnico exigido por las normas aplicables al caso.

Por su parte, el artículo 89 dispuso que hasta tanto no existieran los «estudios técnicos del costo», continuarían aplicándose las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002. El hecho de que estas tarifas hubieran sido fijadas con anterioridad a la Ley 1819 de 2016 no determina, por sí mismo, su ilegalidad. Sin embargo, al disponer su aplicación en 2022, el municipio debía contar con el estudio técnico de referencia que permitiera establecer su correspondencia con los costos de prestación del servicio, sin que obre en el expediente prueba de que aquellas estuvieran sustentadas en dicho estudio. Por el

contrario, el propio artículo 89 reconoce su inexistencia al supeditar la aplicación de esas tarifas al momento en que se elaboraran los correspondientes estudios. En consecuencia, esa disposición permitió aplicar un régimen tarifario sin el soporte técnico exigido por el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 y su reglamentación, por lo que se impone su nulidad.

Acorde con lo expuesto, prospera parcialmente el recurso de apelación, pues como se analizó, la ausencia del estudio técnico de referencia no afecta la legalidad del primer artículo identificado como 82 -destinación del recaudo del impuesto de alumbrado público- ni del artículo 88 -tarifa-, porque esas disposiciones no establecieron, mantuvieron ni permitieron aplicar tarifas sin dicho soporte. En cambio, se declarará la nulidad del segundo artículo identificado como 82 -límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público- y también del artículo 89 -tarifa vigente-, pues el primero reguló el límite del impuesto sin contar previamente con el estudio técnico de referencia y el segundo dispuso la aplicación de las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002 pese a que no se acreditó que estuvieran sustentadas en soporte técnico.

Conclusión

3- Por lo razonado en precedencia, se establece que la exigencia de contar con el estudio técnico de referencia previsto en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 constituye un presupuesto para la determinación de los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y de la fijación de la tarifa del impuesto. En este caso, la ausencia de dicho estudio no afecta la legalidad del primer artículo identificado como 82 ni del artículo 88 del Acuerdo 565 de 2022, porque esas disposiciones no establecieron, ni mantuvieron ni permitieron un régimen tarifario sin ese soporte. En cambio, el segundo artículo identificado como 82 reguló el límite del impuesto sin contar previamente con el estudio técnico exigido, y el artículo 89 permitió continuar aplicando las tarifas establecidas en el Acuerdo 064 de 2002 sin que se acreditara que estuvieran sustentadas en soporte técnico.

En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, la Sala se inhibirá de pronunciarse frente a la pretensión de nulidad formulada contra el artículo 83; declarará la nulidad del segundo artículo identificado como 82 -límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público- y del artículo 89 -tarifa vigente-; y negará las pretensiones respecto del primer artículo identificado como 82 -destinación del recaudo del impuesto de alumbrado público- y del artículo 88 -tarifa-, todos del Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022.

Costas

4- No se condenará en costas acorde con lo establecido 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** la sentencia apelada. En su lugar, se dispone:

> ***Inhibirse*** *de emitir pronunciamiento frente a la pretensión de nulidad formulada contra el artículo 83 del Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022.*
>
> ***Declarar la nulidad*** *del segundo artículo identificado como 82 -límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público- y del artículo 89 -tarifa vigente- del Acuerdo 565 del 22 de*

marzo de 2022.

***Negar las pretensiones** respecto del primer artículo identificado como 82 -destinación del recaudo del impuesto de alumbrado público- y del artículo 88 -tarifa-, del Acuerdo 565 del 22 de marzo de 2022.*

2. Sin condena en costas.

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
Aclaro voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» *disponible en:*
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador