



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

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, D. C., quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 44001-23-33-000-2016-00057-02 (26276)  
**Demandante:** Empresas Públicas de Medellín S.A. ESP  
**Demandado:** Municipio de Uribe  
**Coadyuvante:** Dolmen S.A. ESP

**Temas:** Impuesto de alumbrado público. Marzo de 2011 a abril de 2015.  
Congruencia del fallo. Determinación oficial del tributo. Acto previo.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el demandado y su coadyuvante, contra la sentencia del 19 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira, que decidió (ff. 417 y 417 vto.):

Primero. Declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, emitidos por el municipio de Uribe y contenidos en la Liquidación Oficial nro. 2015-0002, del 04 de mayo de 2015, y de la Resolución nro. 2015-001, de fecha 06 de noviembre de 2015, que confirma la liquidación oficial antes referenciada. Lo anterior, por las razones esgrimidas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, declarar que la sociedad Empresas Públicas de Medellín ESP no tiene obligación alguna a su cargo y en beneficio del municipio de Uribe, Guajira, por concepto del tributo de alumbrado público causado para los períodos objeto de la liquidación oficial cuya nulidad se decreta. El municipio de Uribe deberá devolver a Empresas Públicas de Medellín ESP toda suma que, por concepto de impuesto de alumbrado público, le haya cancelado esta por los períodos antes aludidos, valor que será ajustado conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en los artículos 189, 191 y 195 del CPACA.

Cuarto. Condenar en costas a la parte demandada, a favor de la demandante. Por Secretaría se liquidarán incluyendo los gastos del proceso que se encuentren efectivamente causados y acreditados en autos y las agencias en derecho en el porcentaje del cero punto cinco por ciento (0.5%) que viene dispuesto en la parte motiva.

(...).

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante Liquidación nro. 2015-0002, del 04 de mayo de 2015, el demandado liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de la actora, correspondiente a los meses de marzo de 2011 a abril de 2015 (ff. 215 a 220). Decisión que fue confirmada en la Resolución nro. 2015-0001, del 06 de noviembre de 2015 (ff. 247 a 259).



## ANTECEDENTES PROCESALES

### **Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones (ff. 13 y 14):

1. Que se declare la nulidad de la Liquidación Oficial del Impuesto de Alumbrado Público nro. 2015-0002, del 4 de mayo de 2015, suscrita por la Secretaría de Hacienda Municipal de Uribia, por medio de la cual se liquida oficialmente a Empresas Públicas de Medellín ESP el impuesto de alumbrado público, por un valor total de setecientos veintinueve mil novecientos noventa y cinco pesos M.L. (\$729.995.000), por los "períodos 2011/ 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; 2012/ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; 2013/ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; 2014/ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; 2015/1,2,3,4".
2. Que se declare la nulidad de la resolución que decide el Recurso de Reconsideración nro. 2015-0001, del 6 de noviembre de 2015, expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Uribia, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por Empresas Públicas de Medellín ESP en contra de la Liquidación Oficial del Impuesto de Alumbrado Público nro. 2015-0002, del 4 de mayo de 2015.
3. Que, en consecuencia, se declare que Empresas Públicas de Medellín ESP no está obligado a reconocer y pagar al municipio de Uribia ninguna suma por concepto de alumbrado público por los periodos comprendidos entre marzo de 2011 a abril de 2015.
4. Que, a título de restablecimiento, el municipio de Uribia devuelva a Empresas Públicas de Medellín ESP toda suma que, por concepto de impuesto de alumbrado público, le haya cancelado esta, en virtud de lo planteado en la presente demanda, y que dicha suma sea devuelta con intereses comerciales.
5. que se condene en costas al municipio de Uribia.

A los anteriores efectos, invocó como normas violadas los artículos 29 y 363 de la Constitución; 693, 712, 715, 716, 717 y 730 del ET; 42 del CPACA; 206, 207 y 228 del Acuerdo nro. 020 de 2005; 4.º, 407, 410, 411 y 412 del Acuerdo nro. 016 de 2012, bajo el siguiente concepto de violación (ff. 15 a 38):

Sostuvo que no realizó el hecho generador del impuesto de alumbrado público en la jurisdicción del demandado, entre otros aspectos, porque su subestación de generación de energía no se benefició de ese servicio público. Sin perjuicio de ello, además de cuestionar varias irregularidades en la determinación de la deuda bajo la causal de falsa motivación, planteó que se vulneró el debido proceso, porque no se surtió el procedimiento de aforo contemplado en las disposiciones nacionales y territoriales para la determinación del tributo, pues, la autoridad omitió proferir el emplazamiento para declarar e imponer la correspondiente sanción. Y, aunque tal procedimiento no fuere aplicable, igualmente, se le vulneró su derecho de defensa dado que antes de liquidar oficialmente el tributo, la Administración omitió darle la oportunidad para controvertir su sujeción al impuesto y la determinación de su base gravable.

### **Contestación de la demanda**



La demandada se opuso a las pretensiones de su contraparte (ff. 158 a 168)<sup>1</sup>. Aseguró que la actora sí era sujeto pasivo del tributo en discusión porque tenía una subestación de energía eólica en su jurisdicción. Seguidamente, defendió la garantía del debido proceso de su contraparte, puesto que sí profirió actos previos que le dieron oportunidad a la contribuyente para discutir sobre su sujeción pasiva y la base imponible, en tanto que, previo a la expedición del acto de determinación del impuesto en discusión, le solicitó información relativa al momento del inicio de su actividad, si facturaba el servicio de alumbrado público y si poseía activos dentro del municipio. Asimismo, la actora tuvo oportunidad para controvertir la liquidación oficial vía recurso de reconsideración. Por lo demás, defendió la legalidad de todo el contenido del acto que determinó el impuesto en discusión.

La sociedad Dolmen S.A. ESP, actuando en calidad de coadyuvante (ff. 125 a 140), reprodujo los argumentos expuestos por la Administración en la contestación de la demanda.

### **Sentencia apelada**

El tribunal accedió a las pretensiones de la demanda (ff. 407 a 417). Juzgó que, pese a que en la determinación oficial del impuesto en disputa no es aplicable el procedimiento de aforo, de tal forma que no era necesario que se notificara a la contribuyente un emplazamiento previo para declarar, lo cierto es que la determinación del tributo no estuvo precedida de actuaciones que garantizaran el debido proceso y el derecho a la defensa de la actora, mediante acto previo que diera la oportunidad de controvertir la obligación a definirse en la liquidación oficial.

### **Recurso de apelación**

La parte demandada apeló la decisión del tribunal (ff. 434 a 447) alegando que el fallo es incongruente, pues, pese a convalidar que no existía obligación de notificar un acto previo, accedió al cargo de nulidad por vulneración al debido proceso. Insistió en que el procedimiento adelantado para la liquidación del tributo garantizó el derecho a la defensa y al debido proceso de la contribuyente, puesto que le envió un requerimiento de información con anterioridad a la expedición de la liquidación enjuiciada. Reiteró que la demandante es sujeto pasivo del impuesto, por ser propietaria de una subestación de energía eólica ubicada en su jurisdicción. Por último, censuró la condena en costas impuesta por el tribunal, por no estar probadas en el proceso.

Su coadyuvante reiteró los mismos planteamientos del demandado (ff. 420 a 430).

### **Alegatos de conclusión**

La demandante señaló que el requerimiento de información que le envió la Administración antes de la expedición de la liquidación enjuiciada no puede equipararse a un acto previo que garantice su derecho de defensa, porque no incluía los supuestos de hecho y de derecho con sustento en los cuales le determinó el impuesto en discusión (índice 30)<sup>2</sup>. La parte demandada y su coadyuvante reiteraron los argumentos formulados en las instancias procesales anteriores (índices 22 y 31). El ministerio público guardó silencio.

<sup>1</sup> Formuló la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebido agotamiento de la vía administrativa, pero en providencia de segunda instancia del 30 de agosto de 2018 (CP: Julio Roberto Piza Rodríguez) la Sección Cuarta la desestimó vía revocatoria del auto de primera instancia (ff. 266 a 268).

<sup>2</sup> Del repositorio informático SAMAI.



## CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos demandados, atendiendo a los cargos de impugnación planteados por la demandada y su coadyuvante contra la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas. Así, corresponde determinar si la sentencia es incongruente por haber anulado los actos acusados, pese a que consideró que la Administración no estaba obligada a notificar un acto previo. Resuelta esa cuestión, se decidirá si en el procedimiento de liquidación adelantado se garantizaron el debido proceso y el derecho de defensa de la demandante. Si la decisión de esa cuestión fuera favorable a la apelante, la Sala estudiará la procedencia de los demás cargos de nulidad planteados en la demanda. Finalmente, se resolverá respecto de las costas de primera instancia.

2- Los apelantes plantean que la decisión de primer grado es incongruente, porque al propio tiempo que considera que el demandado no estaba obligado a expedir un acto previo, concluye que se vulnera el debido proceso de la demandante. Al respecto, la Sala constata que el fallo de primera instancia, de conformidad con los cargos de nulidad, se concentró en decidir que, para la determinación del tributo en discusión, no le era aplicable a la Administración las disposiciones del procedimiento de aforo, por lo que, no estaba obligada a notificar los actos propios de dicho procedimiento, *i.e.* el emplazamiento previo para declarar; lo anterior, sin perjuicio de que la ausencia de oportunidades previas para controvertir la determinación oficial del impuesto en discusión sí vulneraba el derecho de defensa del contribuyente. Así, la Sala advierte que, contrario a lo afirmado por la demandada, el tribunal no juzgó que a la Administración le era inexigible la expedición de actos previos a la determinación oficial del tributo, sino que, era improcedente sujetar la liquidación del impuesto en disputa al procedimiento de aforo. En ese orden, se decidió que la ausencia de un acto previo que brindara oportunidades de contradicción sobre la sujeción y el tributo a cargo que precedieran la expedición de los actos censurados vulneró el derecho de defensa de la contribuyente y, por ende, se debía declarar la nulidad de los actos, lo cual no transgrede la congruencia interna de la decisión (artículo 281 del CGP), que exige que la parte motiva y resolutive de la sentencia tengan correspondencia (sentencia del 28 de marzo de 2019, exp. 21370, CP: Julio Roberto Piza). No prospera el cargo.

3- Respecto del segundo problema jurídico, la actora sostiene que la ausencia de actuaciones que precedieran la determinación oficial del tributo controvertido ocasionó que la actuación administrativa estuviera viciada de nulidad, pues, tal circunstancia impidió que ejerciera sus derechos de contradicción y defensa. Su contraparte y la coadyuvante afirman que en el *sub judice* se cumplieron las garantías procesales para la determinación del tributo dado que, previo a su determinación, le solicitó a la contribuyente información relativa a la sujeción pasiva del impuesto. Por tanto, corresponde decidir si en el procedimiento adelantado por la Administración se garantizó a la contribuyente el derecho invocado.

3.1- Dicha cuestión fue objeto de pronunciamiento de la Sección, entre otras, en las sentencias del 09 de junio de 2021 y 05 de marzo de 2020, (exps. 23956 y 24205, CP: Milton Chaves García), y del 15 de noviembre de 2018 (exp. 23552, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto), en el sentido de precisar que al acto de determinación del impuesto de alumbrado público le deben preceder actos administrativos previos que garanticen al contribuyente la oportunidad para controvertir la obligación tributaria y la deuda que se proponga liquidar, conforme a los lineamientos generales establecidos en el CPACA



sobre el particular. Al respecto, los artículos 40 y 42 del CPACA exigen que en las actuaciones administrativas iniciadas de oficio se le permita al administrado aportar medios de prueba y discutir aquellos recabados por la Administración y que la decisión de fondo solo se produzca después de que se le haya dado oportunidad al administrado para manifestar su posición. Lo anterior supone que, antes de que se profiera una decisión administrativa definitiva, se ponga en conocimiento del interesado los hechos que suscitaron la actuación oficiosa y los fundamentos de derecho que fundamentarían la decisión a adoptarse, a fin de que pueda controvertirlos. De modo que, la expedición súbita del acto administrativo definitivo, sin garantizar una actuación previa, viciará de nulidad la actuación administrativa por violación del debido proceso.

3.2- Precisado el derecho aplicable al caso concreto, observa la Sala que en el procedimiento que se juzga, el 28 de enero de 2015, el demandado le solicitó a la actora información *«para el debido control del Impuesto de Alumbrado Público»*; específicamente, requirió que identificara la fecha de inicio de la actividad de prestación del servicio de comercialización de energía que presta en el municipio, los clientes y los activos eléctricos que poseía; junto con la precisión de si facturaba el servicio de alumbrado público (ff. 212 a 213). Es un hecho no controvertido que la actora contestó el anterior requerimiento, el 04 de marzo de 2015, en el sentido de informar que prestaba el servicio al único cliente que tiene en el municipio desde el 01 de enero de 2013 sin facturarle impuesto de alumbrado público; y que en la jurisdicción de la demandante contaba con los siguientes activos: *«Parque Eólico Jepírachi, conformado por un grupo de 15 aerogeneradores cada uno de 1.3. MW»* y la *«Subestación Eléctrica Jepírachi»* (f. 294). Posteriormente, la entidad demandada liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de la actora, correspondiente a los meses de marzo de 2011 a abril de 2015, mediante la Liquidación nro. 2015-0002, del 04 de mayo de 2015 (ff. 215 a 220).

En estas condiciones, considera la Sala que la Administración incumplió con los requisitos procedimentales que, de manera general, establece el CPACA para el desarrollo de actuaciones administrativas que no están sometidas a un procedimiento especial, porque produjo la determinación oficial del tributo sin permitirle al contribuyente manifestar su posición respecto de la sujeción pasiva del impuesto, dado que si bien en el requerimiento de información señaló que la finalidad de aquel requerimiento era *«para el debido control del Impuesto de Alumbrado Público»*, en su contenido no incluyó los hechos que daban lugar a la causación del mismo ni los fundamentos de derecho en los que basaría la decisión, sino únicamente se limitó a solicitarle información respecto del desarrollo de su actividad, al deber de facturar el impuesto y los activos mediante los cuales desarrollaba la misma; información a partir de la cual, la actora no podía inferir el aspecto por el cual iba a ser gravada ni los demás elementos del hecho generador mediante los cuales se iba a liquidar oficialmente su deuda tributaria. El Acuerdo 016 de 2012, que actualiza, modifica y compila el estatuto de rentas del municipio demandado, no incluyó un procedimiento previo para la liquidación del impuesto de alumbrado público, sin perjuicio de que definiera en el municipio la gestión del tributo, de manera que le era aplicable a la determinación de la obligación por ese impuesto la normativa general del CPACA, según el criterio fijado por la Sección Cuarta en los precedentes del fundamento jurídico 3.1 de esta sentencia. Por ese motivo, el acto administrativo de determinación oficial se expidió de manera intempestiva, sin permitirle al administrado ejercer su derecho de defensa de manera previa a su producción, por lo que se encuentra viciado de nulidad. No prospera el cargo de apelación.

Lo expuesto resulta suficiente para que, conforme a los fundamentos planteados en este fallo, se confirme la decisión de primer grado que declaró la nulidad de los actos



enjuiciados. Así, la Sala se releva del estudio de los demás cargos de apelación.

4- Por no estar probadas en el expediente, la Sala revocará las costas impuestas por el *a quo* en el ordinal cuarto de su decisión y se abstendrá de condenar por ese concepto en segunda instancia, conforme a lo establecido en el artículo 365.8 del CGP.

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

### FALLA

1. **Revocar** el ordinal cuarto de la sentencia apelada. En su lugar, se dispone:

*Cuarto. Sin condena en costas en primera instancia.*

2. En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**