



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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2017-01676-01 (27252)  
**Demandante:** CODENSA S.A. ESP  
**Demandado:** MUNICIPIO DE GIRARDOT

**Temas:** Alumbrado público – abril a diciembre de 2016. Doble  
tributación. Tarifa del impuesto.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 1 de septiembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que dispuso lo siguiente:

*“Primero. DECLÁRASE la nulidad de la factura No. 2016201 del 4 de mayo de 2016 por el periodo de abril expedida a Codensa y de la factura 2016208 del 04 de mayo de 2016 por el periodo de abril y la factura 2016523 del 3 de junio de 2016 por el periodo de mayo expedidas a la Empresa de Energía de Cundinamarca; así como también la Resolución No. 136 del 6 de junio de 2017 y de la Resolución 064 del 3 de marzo de 2017, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos contra las referidas facturas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, en atención a la ocurrencia del silencio administrativo positivo.*

*Segundo. DECLÁRASE la nulidad parcial de la factura No 2016298 del 5 de julio de 2016 por el periodo de junio expedida a la Empresa de Energía de Cundinamarca y de la factura 2016433 del 5 de octubre de 2016 por el periodo de julio a septiembre expedida a la Empresa de Energía de Cundinamarca; así como también de la Resolución No. 65 del 3 de marzo de 2017 y la Resolución 66 del 3 de marzo de 2017, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos contra las referidas facturas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, en atención a que sobre el valor liquidado se observa un mayor cobro por parte de la demandada, declarando que está obligada al pago de dicho impuesto por la suma que a continuación se establece:*

Factura:	Periodo	Valor Tribunal
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio	16.063.049,6
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre	48.189.148,8

*Tercero. A título de restablecimiento del derecho DECLÁRASE que CODENSA S.A. ESP no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público por los períodos en las facturas objeto de nulidad total, conforme lo expuesto en esta providencia. En cuanto a los actos de nulidad parcial, se determina que la demandante solo está obligada a los valores liquidados en esta providencia.*



Cuarto. Niéguese las demás pretensiones.

Quinto. Sin condena en costas.”

## ANTECEDENTES

Mediante escritura pública No. 4063 otorgada e inscrita en el registro mercantil el 30 de septiembre de 2016, se celebró la fusión por absorción de las compañías Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (en adelante EEC) y Codensa S.A. E.S.P.<sup>1</sup>.

### De la liquidación del impuesto de alumbrado público a la EEC.

El municipio de Girardot profirió a la EEC, las siguientes cuentas de cobro: i) 2016208 del 4 de mayo de 2016; ii) 2016253 del 3 de junio de 2016; iii) 2016298 del 5 de julio de 2016 y iv) 2016433 del 5 de octubre de 2016. En dichos actos liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público correspondiente a los meses de abril, mayo, junio y julio a septiembre de 2016, respectivamente.

Contra las cuentas de cobro, la EEC interpuso recurso de reconsideración que fue resuelto por el municipio de Girardot, en el sentido de confirmar la decisión inicial. La información se sintetiza en la siguiente tabla:

Cuenta de Cobro - Fecha de Emisión	Periodo de cobro	Resolución que resolvió el recurso de reconsideración
2016208 - 4 de mayo de 2016	Abril de 2016	Resolución No. 64 del 3 de marzo de 2017
2016253 - 3 de junio de 2016	Mayo de 2016	Resolución No. 64 del 3 de marzo de 2017
2016298 - 5 de julio de 2016	Junio de 2016	Resolución No. 65 del 3 de marzo de 2017
2016433 - 5 de octubre de 2016	Julio a septiembre de 2016	Resolución No. 66 del 3 de marzo de 2017

Así mismo, por concepto del impuesto de alumbrado público, el demandado profirió a la EEC las siguientes cuentas de cobro, que no fueron demandadas en el presente asunto:

Cuenta de Cobro - Fecha de Emisión	Periodo de cobro
2016478 de 4 de noviembre de 2016	Octubre de 2016
2016523 de 5 de diciembre de 2016	Noviembre de 2016
2017022 del 5 de enero de 2017	Diciembre de 2016

<sup>1</sup> Certificado de existencia y representación legal de Codensa.



## De la liquidación del impuesto de alumbrado público a Codensa

El municipio de Girardot profirió las siguientes cuentas de cobro contra Codensa: i) 2016201 del 4 de mayo de 2016; ii) 2016291 del 5 de julio de 2016; iii) 2016336 del 5 de agosto de 2016; iv) 2016381 del 5 de septiembre de 2016; v) 2016426 del 5 de octubre de 2016; vi) 2016471 del 4 de noviembre de 2016; vii) 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y viii) 2017015 del 5 de enero de 2017. En dichos actos liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público correspondiente a los meses de abril y junio a diciembre de 2016, respectivamente.

Contra las cuentas de cobro, Codensa interpuso recurso de reconsideración que fue resuelto por el municipio de Girardot, en el sentido de confirmar la decisión inicial. La información se sintetiza en la siguiente tabla:

Cuenta de Cobro - Fecha de Emisión	Periodo de Cobro	de	Resolución de que resolvió el recurso de reconsideración
2016201 - 4 de mayo de 2016	Abril de 2016		Resolución No. 136 del 6 de junio de 2017
2016291 - 5 de julio de 2016	Junio de 2016		Resolución No. 137 del 6 de junio de 2017
2016336 - 5 de agosto de 2016	Julio de 2016		Resolución No. 137 del 6 de junio de 2017
2016381 - 5 de septiembre de 2016	Agosto de 2016		Resolución No. 164 del 23 de junio de 2017
2016426 - 5 de octubre de 2016	Septiembre de 2016	de	Resolución No. 165 del 23 de junio de 2017
2016471 - 4 de noviembre de 2016	Octubre de 2016		Resolución No. 166 del 23 de junio de 2017
2016516 - 5 de diciembre de 2016	Noviembre de 2016	de	Resolución No. 167 del 23 de junio de 2017
2017015 - 5 de enero de 2017	Diciembre de 2016	de	Resolución No. 168 del 23 de junio de 2017

## DEMANDA

CODENSA S.A. ESP (en adelante CODENSA), en virtud de la fusión por absorción con la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

*“1.1. Que se reconozca la ocurrencia del silencio administrativo positivo en relación con el recurso de reconsideración interpuesto por Codensa S.A. E.S.P. contra la cuenta de cobro No. 2016201 del 4 de mayo de 2016 por medio de la cual el municipio de Girardot liquidó oficialmente a Codensa S.A. E.S.P. el impuesto de alumbrado público por el mes de abril de 2016, y como consecuencia de ello se proceda a anular ese acto administrativo y la Resolución No. 136 del 6 de junio de 2017.*”

<sup>2</sup> Fls. 3 a 16 c.p.1.



1.2. Que en cualquier caso se declare la nulidad total de la cuenta de cobro No.2016201 del 4 de mayo de 2016, por medio de la cual el municipio de Girardot liquidó oficialmente a Codensa S.A. E.S.P. el impuesto de alumbrado público por el mes de abril de 2016 y de la Resolución No. 136 del 6 de junio de 2017, por medio de la cual el Municipio de Girardot resolvió, aunque tarde, el recurso de reconsideración interpuesto por Codensa S.A. E.S.P. contra la cuenta de cobro ya indicada, confirmándola.

1.3. Que se declare la nulidad total de las cuentas de cobro, No. 2016291 del 5 de julio de 2016, No. 2016336 del 5 de agosto de 2016, No. 2016381 del 5 de septiembre de 2016, No. 2016426 del 5 de octubre de 2016, No. 2016471 del 4 de noviembre de 2016, No. 2016516 del 5 de diciembre de 2016, No. 2017015 del 5 de enero de 2017 por medio de las cuales se determinó el monto a pagar a cargo de Codensa S.A. E.S.P. por concepto de impuesto de alumbrado público por los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2016, respectivamente.

1.4. Que se declare la nulidad total de las Resoluciones No.137 del 6 de junio de 2017, notificada el 11 de julio de 2017, No. 164, No. 165, No. 166. No 167 y No. 168 del 23 de junio de 2017, notificadas el 11 de octubre de 2017, actos administrativos a través de los cuales el Municipio resolvió los recursos de reconsideración presentados por Codensa S.A. E.S.P. contra las cuentas de cobro mencionadas en el numeral 1.3. anterior.

1.5. Que se reconozca la ocurrencia del silencio administrativo positivo en relación con el recurso de reconsideración interpuesto por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (ahora Codensa S.A. E.S.P.) contra las cuentas de cobro No. 2016208 del 4 de mayo de 2016 y No. 2016253 del 3 de junio de 2016, por medio de las cuales el municipio de Girardot liquidó oficialmente a la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (ahora Codensa S.A. E.S.P.) el impuesto de alumbrado público por los meses de abril y mayo de 2016, y como consecuencia de ello se proceda a anular esos actos administrativos y la Resolución No. 64 del 3 de marzo de 2017.

1.6. Que en cualquier caso se declare la nulidad total de las cuentas de cobro No. 2016208 del 4 de mayo de 2016 y No. 2016253 del 3 de junio de 2016, por medio de las cuales el municipio de Girardot liquidó oficialmente a la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (ahora Codensa S.A. E.S.P.) el impuesto de alumbrado público por los meses de abril y mayo de 2016 y de la Resolución No. No. 64 del 3 de marzo de 2017, por medio de la cual el Municipio de Girardot resolvió, aunque tarde, el recurso de reconsideración interpuesto por Codensa S.A. E.S.P. contra las cuentas de cobro ya indicadas, confirmándolas.

1.7. Que se declare la nulidad total de las cuentas de cobro No. 2016298 del 5 de julio de 2016 y No. 2016433 del 5 de octubre de 2016 por medio de las cuales se determinó el monto a pagar a cargo de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (ahora Codensa S.A. E.S.P.) por concepto de impuesto de alumbrado público por los meses de junio y julio a septiembre de 2016, respectivamente;

1.8. Que se declare la nulidad total de las Resoluciones No. 065 y No. 066 del 3 de marzo de 2017, notificadas el 11 de julio de 2017, actos administrativos a través de los cuales el Municipio resolvió los recursos de reconsideración presentados por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. (ahora Codensa S.A. E.S.P.) contra las cuentas de cobro mencionadas en el numeral 1.7 anterior.

1.9. Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de mi representada, así:



1.9.1. Señalando que Codensa no está obligada al pago de las sumas oficialmente determinadas por el municipio de Girardot en los actos acusados.

1.9.2. Señalando que no son del cargo de Codensa las costas en que haya incurrido el municipio de Girardot, con relación a la actuación administrativa, ni las de este proceso.

1.9.3. Condenando al municipio de Girardot por el valor de las costas y las agendas en derecho en las cuales ha incurrido o incurrirá mi representada con relación a este proceso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.”

La actora indicó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 29, 95, 287, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Artículos 9 y 237 del CPACA.
- Artículo 24.1 de la Ley 142 de 1994.
- Artículo 66 de la Ley 383 de 1997.
- Artículo 59 de la Ley 788 de 2002.
- Artículos 712, 730, 732 y 734 del Estatuto Tributario.

El concepto de la violación se sintetiza así:

**Silencio administrativo positivo.** La administración tributaria tiene plazo de un año para resolver y notificar la decisión que resuelve el recurso de reconsideración. De lo contrario, se entiende que el recurso ha sido fallado a favor del recurrente. Lo anterior, de conformidad con los artículos 84 del CPACA y 732 y 734 del ET, además de la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

En el presente asunto, el recurso de reconsideración fue interpuesto en las siguientes fechas: i) contra la factura 2016201, el 7 de junio de 2016 y ii) contra las facturas 2016208 y 2016253, el 6 de julio de 2016. Se encuentra demostrado que los actos administrativos que resolvieron el recurso no fueron notificados en el término legal, por lo que operó el silencio administrativo positivo.

#### **Excepciones de ilegalidad e inconstitucionalidad del Acuerdo No. 014 de 2015.**

Se debe aplicar la excepción de ilegalidad e inconstitucionalidad del Acuerdo No. 014 de 2015, que sirvió de fundamento a los actos administrativos demandados. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el impuesto de alumbrado público en el municipio de Girardot estaba regulado por el Acuerdo No. 015 de 2007, cuyo artículo 1 fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencias de 6 y 21 de octubre de 2010<sup>3</sup>. Además, con ocasión de una solicitud de unificación de jurisprudencia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado profirió providencia el 15 de abril de 2015<sup>4</sup>, en la que “reconoció una vez más que el Acuerdo 015 de 2007 había sido declarado nulo y por tanto se encontraba excluido de la vida jurídica.”

A pesar de lo anterior, el artículo 170 del Acuerdo No. 014 de 2015 reprodujo el contenido del artículo 1 del Acuerdo No. 015 de 2007, por lo que contraría los artículos 9 y 237 del CPACA y los principios de seguridad jurídica y debido proceso. Además, la reproducción de un artículo que fue excluido del ordenamiento jurídico conlleva el decaimiento de los actos administrativos demandados, pues estos se fundamentaron en dicha norma.

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, sentencia del 6 de octubre de 2010, Exp. 2500023270002009-00055-01; y sentencia del 21 de octubre de 2010, Exp. 25000-23-27-000-2009-00054-01.

<sup>4</sup> Expediente No. 21022.



**Doble imposición y principio de legalidad del tributo.** El Acuerdo No. 014 de 2015 incurrió en inconstitucionalidad al establecer un hecho generador del impuesto de alumbrado público que no está relacionado con ser usuario potencial del servicio, por lo que desconoce la jurisprudencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>5</sup> y los principios de legalidad y prohibición de doble tributación, previstos en los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política, la Ley 97 de 1913 y el Decreto 1222 de 1986.

En efecto, el referido acuerdo grava la actividad comercial de las empresas transformadoras de energía y, a su vez, la operación de líneas de transmisión “y no por ser usuarias potenciales del servicio de alumbrado público como se requiere”. Además, las actividades industriales y comerciales se encuentran gravadas con el impuesto de industria y comercio (ICA), por lo que se está frente a un caso de doble tributación, pues tanto el impuesto de ICA como el de alumbrado público gravan la misma actividad, esto es, realizar actividades comerciales, industriales o de servicios en el municipio.

De modo que “el Acuerdo No. 014 de 2015 (...) resulta inaplicable al presente caso, porque se establecieron tarifas por las actividades complementarias al servicio público domiciliario de energía, como son la transformación de energía y la operación de líneas de transmisión con claro desconocimiento de los numerales 20 y 25 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 142 de 1994.”

Así mismo, “lo que propone el municipio contraría el Decreto 1222 de 1986, que prohíbe que se impongan diversos gravámenes sobre la misma base imponible, y los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363 Constitución Política), al permitir que el municipio se beneficie doblemente por la misma razón”.

**Las tarifas del impuesto de alumbrado público carecen de sustento jurídico.** El Consejo de Estado ha señalado que las tarifas para el impuesto de alumbrado público deben ser razonables y proporcionales y respaldadas por estudios técnicos sobre costos y beneficios. Sin embargo, en el Acuerdo No. 014 de 2015 del municipio de Girardot no se referenció ningún indicador que muestre cómo las tarifas cobradas se ajustan a la recuperación de gastos operativos, administrativos y de mantenimiento del servicio de alumbrado público.

Además, en la Resolución CREG 123 de 2011, los costos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público se vinculan exclusivamente con el suministro de energía y los costos de inversión, administración, operación y mantenimiento. No obstante, en el caso del municipio de Girardot, las tarifas del impuesto superan estos costos.

En suma, las tarifas creadas por el Concejo Municipal de Girardot no son razonables ni proporcionales respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad, ya que han sido determinadas con criterios ajenos al costo del servicio de alumbrado público, sin estudios técnicos previos y de manera arbitraria, violando el artículo 338 de la Constitución Política.

<sup>5</sup> Sentencia del 26 de febrero de 2015, exp. 20664 y sentencia del 7 de mayo de 2014, exp. 19928.



**Violación de los principios de justicia, equidad y proporcionalidad de los tributos.** Según el presupuesto de ingresos para la vigencia fiscal 2016, el municipio de Girardot presupuestó obtener ingresos por concepto del impuesto de alumbrado público por la suma de \$3.365.000.000 y gastos por concepto del servicio de alumbrado público por ese mismo monto.

Por otro lado, en la vigencia 2016, Codensa fue gravada con impuestos que suman \$240.945.744 y unas cuentas de cobro de \$305.197,944. Estos impuestos son desproporcionados e injustos, dado que la empresa soportó alrededor del 16% de los gastos presupuestados para el alumbrado público, una cifra notoriamente más elevada en comparación con otros contribuyentes del mismo impuesto.

En el marco de principios constitucionales de justicia, equidad y proporcionalidad tributaria, la carga fiscal impuesta a Codensa no es representativa ni equitativa respecto a su capacidad económica real y las actividades desarrolladas. Si bien las líneas de transmisión de energía eléctrica de Codensa atraviesan Girardot, como parte del sistema de interconexión nacional, no son un indicador de los ingresos de la empresa y no reflejan la capacidad económica de esta.

**Imposibilidad jurídica de cobrar el impuesto correspondiente por dos hechos generadores.** Como consecuencia de la fusión entre la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC) y Codensa, con efectos a partir del 30 de septiembre de 2016, Codensa adquirió todos los activos de la EEC, entre ellos, las subestaciones de energía eléctrica de transformación de energía ubicadas en el municipio de Girardot. Por ello, el cobro del impuesto de alumbrado público debe realizarse al sujeto que realiza la transformación de energía en las subestaciones, es decir, el municipio debió cobrarle dicho impuesto a Codensa, no a la EEC.

A pesar de la fusión de EEC y Codensa, el municipio emitió a la EEC las cuentas de cobro 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y No. 2017015 del 5 de enero de 2017. De modo que incurrió en doble imposición para octubre, noviembre y diciembre de 2016.

Aunado a lo anterior, a pesar de las tarifas aplicadas a quienes transforman energía a través de subestaciones oscilan entre 134.97 y 539.88 UVTs, el municipio liquidó el impuesto de Codensa basándose en tarifas superiores, es decir, aquellas aplicables a líneas de transmisión de energía eléctrica.

**Error en el cálculo del impuesto.** Finalmente, se evidencia un error en el cálculo del impuesto de alumbrado público porque el Acuerdo establece un valor máximo de 539,88 UVT (\$29.753 por UVT año 2016), es decir, un límite de \$16,063,049, pero las facturas de cobro fueron por un valor de \$25,433,162. De ahí que, excede el máximo permitido por el mismo Acuerdo que rige en materia tributaria al municipio.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Girardot se opuso a las pretensiones de la demanda, por las razones que se resumen así:



No se configuró silencio administrativo positivo porque la notificación de las Resoluciones No. 064, 065, 066, 136 y 137, que resolvieron el recurso de reconsideración contra las cuentas de cobro 2016208, 2016253 y 2016201, se efectuó en debida forma, pues el 31 de mayo de 2017 se citó a la actora para notificación personal y como no compareció a la diligencia de notificación, se procedió a notificar los actos por correo electrónico del 5 de julio de 2017. De modo que la notificación se hizo dentro del término previsto en el artículo 565 del E.T.

En lo atinente a las excepciones de inconstitucionalidad e ilegalidad del Acuerdo No. 014 del 2015, no es procedente efectuar un análisis, porque esa norma no se demanda en este asunto. Además, existe un proceso en curso ante el Consejo de Estado en el que se solicitó la nulidad de dicho acuerdo. Cabe resaltar que, en sentencia de primera instancia, proferida el 2 de febrero de 2018, por la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad.

Sobre la imposibilidad de cobrar a una misma empresa lo correspondiente a dos hechos generadores, no puede ser analizado en sede judicial porque este argumento no se alegó en el recurso de reconsideración.

Finalmente, sobre el incorrecto cálculo del impuesto alumbrado público, la parte demandante no proporcionó pruebas suficientes para soportar su afirmación. Se limitó a mencionar ciertos valores sin aclarar su origen o método de cálculo.

### SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en consideración a lo siguiente<sup>6</sup>:

**Del silencio administrativo positivo.** Está demostrado que el 7 de junio y el 6 de julio de 2016, la demandante interpuso recurso de reconsideración contra las facturas 2016201 y 2016208 y 2016253, respectivamente. De ahí que la resolución que decidió el recurso debía ser notificada dentro del año siguiente (artículo 732 del E.T.), esto es, hasta el 7 de junio y 6 de julio de 2017, respectivamente. No obstante, los actos fueron notificados el 11 de julio de 2017, esto es, por fuera del término legal. En consecuencia, al haberse configurado el silencio administrativo positivo se produjo la falta de competencia para proferir los actos que liquidaron el impuesto de alumbrado público.

Por tanto, se anulan las facturas 2016201 de 2016 (periodo abril de 2016 a cargo de Codensa) y 2016208 (periodo abril de 2016 a cargo de la EEC) y 2016253 (periodo mayo de 2016 a cargo de la EEC) y los actos que resolvieron tardíamente el recurso de reconsideración, esto es, las Resoluciones 136 del 6 de junio de 2017 y 64 del 3 de marzo de 2017, respectivamente.

**De la inaplicación por inconstitucional e ilegal el Acuerdo No. 014 de 2015 proferido por el Municipio de Girardot.** En sentencia de 14 de marzo de 2019 (exp. 23596), el Consejo de Estado se pronunció respecto a los Acuerdos Municipales de Girardot Nos. 015 de 2007 y 014 de 2015 y la posible reproducción de acto anulado, en el sentido de señalar que si bien el contenido de esas normas era idéntico, el fundamento por el cual se declaró la nulidad del Acuerdo No. 015 de 2007 desapareció.

<sup>6</sup> Fl. 539 c.p.2.





Los criterios en los que se sustentó la nulidad del Acuerdo No. 015 de 2007 fueron replanteados por el Consejo de Estado teniendo en cuenta la sentencia C-504 de 2002. Al respecto, precisó que el hecho generador del impuesto es tener la condición de usuario potencial del servicio de alumbrado público<sup>7</sup> y, por ello, la sujeción pasiva del impuesto a cargo de personas que realicen la transformación de energía a través de subestaciones y las que operen o sean propietarias de líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica no resultan contrarios al ordenamiento jurídico.

Luego, los acuerdos municipales en los que se fija la sujeción pasiva del impuesto de alumbrado público a cargo de personas que realizan la transformación de energía a través de subestaciones y las que operan o sean propietarias de líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica no resultan contrarios al ordenamiento jurídico. Por ello, no prosperan los argumentos atinentes a este cargo.

**De la presunta doble tributación.** Se estudia el argumento atinente a este tema, pues si bien no fue alegado en vía administrativa, existe la posibilidad de que en la demanda se puedan exponer nuevas y mejores argumentaciones respecto de la legalidad de los actos acusados.

En el municipio de Girardot, el impuesto de alumbrado público se encuentra regulado en los artículos Nos. 163 a 173 del Acuerdo Municipal No. 014 de 2015. Los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público ubicados en la categoría del sector no residencial, dentro de los cuales está comprendido el sector industrial, están obligados a pagar el gravamen aplicando una tarifa que se calcula tomando como referente el consumo de energía facturado, la cual es liquidada por Codensa, que es la empresa prestadora del servicio de energía. Además, la tarifa para las subestaciones de energía eléctrica y líneas de transmisión se calcula conforme a la capacidad instalada.

En lo atinente a la doble tributación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>8</sup> ha precisado que si el administrado cumple varias condiciones para ser sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público solo está obligado a pagar el impuesto por una de ellas.

Está demostrado que el municipio de Girardot liquidó a Codensa el impuesto de alumbrado público por dos tipos distintos de contribuyente, esto es, por “**líneas de transmisión a 115 KV**” y por “**subestaciones de energía eléctrica**”.

Las facturas expedidas por el tipo de contribuyente “**líneas de transmisión a 115 KV**” fueron las siguientes:

Factura:	Periodo
2016291 del 5 de julio de 2016 - Codensa	Junio
2016336 del 5 de agosto de 2016 - Codensa	Julio
2016381 del 5 de septiembre de 2016 - Codensa	Agosto
2016426 del 5 de octubre de 2016 - Codensa	Septiembre
2016471 del 4 de noviembre de 2016 - Codensa	Octubre
2016516 del 5 de diciembre de 2016 - Codensa	Noviembre
2017015 del 5 de enero de 2017 - Codensa	Diciembre

<sup>7</sup> Sección Cuarta del Consejo de Estado, sentencia de 11 de marzo de 2010, exp. 16667, C.P. Hugo Fernando Bastidas.

<sup>8</sup> Sentencia del 6 de noviembre de 2019, C.P. Milton Chaves García, Exp. 05001-23-33-000-2014-00826-01(23103)



De igual forma, está probado que la entidad territorial demandada expidió a la EEC, como tipo de contribuyente “*subestaciones de energía eléctrica*”, las siguientes facturas:

Factura:	Periodo
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre

Si bien Codensa se fusionó por absorción con la EEC “*esto no impide [...] que el municipio obligue el pago a la demandada por los periodos causados hasta el 30 de septiembre de 2016, puesto que a partir de esta fecha, la fusión entre estas dos empresas causó sus efectos legales, por lo que en el presente asunto no se observa que exista un doble cobro sobre los periodos posteriores a dicha fecha, entendiéndose que, por los periodos de octubre, noviembre y diciembre, la administración efectuó el cobro a Codensa, sin que sobre el particular se observe que sobre dichos periodos también se hubiera causado alguna obligación con cargo a la Empresa de Energía de Cundinamarca*”.

**Del error en el cálculo del impuesto de alumbrado público liquidado por el municipio de Girardot.** De acuerdo con el numeral 3 del artículo 170 del Acuerdo 014 de 2015, el contribuyente de líneas de transmisión de energía a 115kv, tiene a cargo un valor mensual de impuesto de 674,85 en unidades de valor tributario (UVT).

Contrario a lo indicado por la demandante, quien anotó que el valor mensual corresponde 539,88 UVT para el año 2016, la UVT correspondía a \$29.753. Por tanto, para cada periodo del año de 2016, el valor mensual a cargo de Codensa por el impuesto de alumbrado público es el siguiente:

- *Tipo contribuyente: Líneas de transmisión de energía a 115KV =674.85\*29753 = 20.078.812,1.*

De modo que, para los periodos de 2016, el impuesto de alumbrado público bajo el tipo de contribuyente “**líneas de transmisión de energía**” a cargo de **Codensa** corresponde a \$20.078.812, que es idéntico al cobrado en las facturas 2016291 de 5 de julio de 2016, 2016336 del 5 de agosto de 2016, 2016381 del 5 de septiembre de 2016, 2016426 del 5 de octubre de 2016, 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y 2017015 del 5 de enero de 2017.

Por otro lado, las facturas a la **Empresa de Energía de Cundinamarca** fueron expedidas como tipo contribuyente: “**subestaciones de energía eléctrica**”. El numeral 2 del artículo 170 del Acuerdo 14 de 2015 determinó que el contribuyente de subestaciones de energía eléctrica de 41 MVA (megavoltiamperios), tiene a cargo un valor mensual de impuesto de 539,88 UVT.

Las facturas liquidadas corresponden a las siguientes:

Factura:	Periodo
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre

En consideración lo anterior, lo indicado por la parte demandante es acertado al sostener que el valor mensual corresponde 539,88 UVT.



Ahora bien, para el año 2016, la UVT correspondía a \$29.753. Entonces, para cada periodo del año de 2016, el valor mensual a cargo de la **Empresa de Energía de Cundinamarca** por el impuesto de alumbrado público fue de:

$$539.88 * \$29.753 = \$16.063.049,6.$$

En este contexto, existió una liquidación errada por parte de la demandante, por lo que se liquida de manera correcta. Se sintetiza lo anterior en el siguiente cuadro:

Factura:	Periodo	Valor Administración	Valor Tribunal	Diferencia liquidación en exceso
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio	25.433.162	16.063.049,6	9.370.112,4
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre	76.299.486	48.189.148.8	28.110.337,2

En consecuencia, anuló parcialmente los actos demandados solo respecto al mayor cobro de los periodos de junio y julio a septiembre de 2016 a la Empresa de Energía de Cundinamarca hoy Codensa.

De otra parte, dejó vigente la determinación del tributo a cargo de Codensa por los meses de junio a diciembre de 2016 por \$20.078.812, para cada mes, como se estableció en las facturas 2016291 de 5 de julio de 2016, 2016336 del 5 de agosto de 2016, 2016381 del 5 de septiembre de 2016, 2016426 del 5 de octubre de 2016, 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y 2017015 del 5 de enero de 2017.

Se advierte que “*que si bien es cierto la demandante se fusionó con la Empresa de Energía de Cundinamarca, esto no impide que el municipio obligue el pago a la demandada por los periodos causados hasta el 30 de septiembre de 2016, puesto que a partir de esta fecha, la fusión entre estas dos empresas [...] causó sus efectos legales, por lo que, en el presente asunto no se observa que exista un doble cobro sobre los periodos posteriores a dicha fecha, entendiéndose que, por los periodos de octubre, noviembre y diciembre, la administración efectuó el cobro a Codensa, sin que sobre el particular se observe que sobre dichos periodos también se hubiera causado alguna obligación con cargo a la Empresa de Energía de Cundinamarca.*”

Por último, no condenó en costas por no estar probada su causación.

## RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** apeló el fallo con fundamento en los siguientes argumentos:

**De la doble tributación.** El Tribunal desconoció que en la demanda se indicó que en adición a las cuentas de cobro 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y 2017015 del 5 de enero de 2017, por las cuales se determinó el impuesto de alumbrado público a cargo de Codensa por los meses de octubre a diciembre de 2016, el municipio de Girardot también expidió las cuentas de cobro 2016478 de 4 de noviembre de 2016, 2016523 de 5 de diciembre de 2016 y 2017022 del 5 de enero de 2017, por medio de las cuales determinó el impuesto de alumbrado público a cargo de Empresa de Energía de Cundinamarca, por concepto de alumbrado público por los mismos meses. Lo anterior, a pesar de que el municipio había sido



notificado de la fusión de las dos empresas.

De otro lado, si bien en la sentencia apelada se citó la sentencia de 13 de septiembre de 2017<sup>9</sup>, reiterada en la sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019<sup>10</sup>, según la cual no es posible que el sujeto pasivo tenga que tributar por el impuesto de alumbrado público por dos condiciones diferentes y con tarifas y reglas igualmente diferentes, no aplicó este criterio en el caso concreto, a pesar de su evidente similitud y de las pruebas que existen en el proceso. En efecto, se demostró que Codensa tiene una oficina de servicio al cliente, subestaciones de energía y líneas de transmisión y, en razón a ello, pagó mensualmente el impuesto de alumbrado público, incluido en las facturas de servicio de energía eléctrica, por el desarrollo de su actividad en el inmueble de su propiedad ubicado en la jurisdicción de Girardot, y al mismo tiempo, el municipio demandado le determinó en facturas el impuesto por la propiedad de subestaciones de energía y líneas de transmisión.

**Las tarifas del impuesto de alumbrado público no tienen sustento jurídico.** El Tribunal omitió el análisis del cargo según el cual las tarifas del impuesto de alumbrado público en el municipio de Girardot son inconstitucionales debido a la falta de sustento en estudios técnicos de costos y beneficios, así como a su falta de proporcionalidad con los gastos presupuestados para el servicio.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado estableció condiciones mínimas que deben cumplir las entidades territoriales para establecer tarifas de impuesto de alumbrado público. Estas tarifas deben estar sustentadas en métodos razonables, justificados por los municipios y respaldados por estudios técnicos sobre costos y beneficios.

En ese mismo sentido, la Resolución CREG 123 de 2011 señaló que los costos relacionados con el servicio de alumbrado público incluyen suministro de energía, inversión, administración, operación y mantenimiento.

A pesar de que el Acuerdo 14 de 2015 establece que el impuesto de alumbrado público debe cubrir los costos de suministro, mantenimiento, expansión y otros aspectos del servicio, no se indica cómo se ajustan las tarifas a estos costos.

Finalmente, el presupuesto de ingresos del municipio para el año fiscal 2016 incluyó ingresos por concepto de alumbrado público por \$3.365.000.000, pero las cuentas de cobro emitidas a Codensa y a la Empresa de Energía de Cundinamarca en el mismo año ascendieron a \$240.945.744 y \$305.197.944, respectivamente. De modo que se cubrió el 16% de los gastos presupuestados para el servicio de alumbrado público, lo cual se considera desproporcionado según el artículo 95 de la Constitución Política.

## TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

La **parte demandada** no intervino durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 4º del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021<sup>11</sup>.

El **Ministerio Público** no rindió concepto en la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 6º del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

<sup>9</sup> Exp. 22194, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>10</sup> Exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.

<sup>11</sup> Índice 11 del aplicativo SAMAI



**Cuestión previa.** Advierte la Sala que, en la apelación, la demandante planteó, entre otros, el cargo atinente a la doble tributación por su condición de propietaria de una oficina de servicio al cliente, y que, en razón a ello, pagó mensualmente el impuesto de alumbrado público, incluido en las facturas de servicio de energía eléctrica.

Ese argumento no fue expuesto por la actora en la demanda. Por el contrario, como se señaló en el acápite de antecedentes, los cargos de nulidad versaron, en esencia, sobre la doble tributación en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, debido a que el municipio de Girardot profirió facturas de cobro por dos condiciones diferentes ("*líneas de transmisión de energía eléctrica*" y "*subestaciones de energía eléctrica*"), con tarifas y reglas igualmente diferentes.

Esta Sección ha sostenido que en la apelación, las partes no pueden incluir nuevos argumentos si estos no fueron discutidos o presentados previamente durante el debate judicial. El propósito de lo anterior es garantizar la observancia del derecho procesal administrativo, las garantías del debido proceso y el principio de congruencia de la sentencia<sup>12</sup>. En consecuencia, no efectuará ningún pronunciamiento frente al nuevo argumento presentado en la apelación.

**Asunto de fondo.** En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala estudia si por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016 existe doble tributación por la determinación a cargo de la actora del impuesto de alumbrado público por los conceptos de "*líneas de transmisión de energía eléctrica*" y "*subestaciones de energía eléctrica*". También define si tienen sustento jurídico las tarifas del impuesto de alumbrado público en el municipio de Girardot.

La Sala modifica la sentencia apelada, por las siguientes razones:

Codensa cuestiona el hecho de que por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016 se le determinó doblemente el impuesto de alumbrado público: i) por su condición de propietaria de líneas de transmisión de energía eléctrica (cuentas de cobro 2016471, 2016516 y 2017015 y por su calidad de propietaria de subestaciones de energía eléctrica (cuentas de cobro 2016478, 2016523, 2017022). Sobre la última calidad, aclaró que el municipio profirió las cuentas de cobro a cargo de la Empresa de Energía de Cundinamarca, a pesar de que para los periodos en mención dicha empresa no existía, en razón a la fusión con Codensa.

Para el Tribunal, no se demostró que el municipio exigiera a la actora un pago doble del impuesto de alumbrado público, porque para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, determinó el tributo a Codensa, sin que se observe que sobre dichos periodos también se hubiera causado alguna obligación a cargo de la Empresa de Energía de Cundinamarca.

Sobre el particular, se encuentran probados y no son objeto de discusión los siguientes hechos:

Por escritura pública de 30 de septiembre de 2016, inscrita en esa misma fecha en el registro mercantil, se realizó la fusión por absorción entre la EEC y Codensa. De modo que Codensa adquirió todos los activos de la EEC, entre ellos, las subestaciones de energía eléctrica de transformación de energía ubicadas en el municipio de Girardot

<sup>12</sup> Exp. 25730, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



(artículo 172 del CCo).

No está en discusión en este asunto que, a partir del 30 de septiembre de 2016, fecha de la escritura de fusión y de su inscripción en el registro mercantil, surtió efectos la fusión entre la EEC y Codensa, parte demandante, como sociedad absorbente.

Al respecto, en sentencia del 19 de octubre de 2017, la Sección precisó que las obligaciones tributarias que se causen con posterioridad al perfeccionamiento de la fusión tendrán como contribuyente a la sociedad absorbente, pues *“a partir de la fecha de la escritura pública con la que se formaliza el proceso de fusión, nace para la sociedad absorbente la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto de carácter formal como sustancial, que surjan o se consoliden con posterioridad a dicha fecha, pero, a su vez, esta adquiere los derechos que se deriven de dicha relación”*.<sup>13</sup>

Pues bien, con posterioridad a la fusión, el municipio de Girardot liquidó a **Codensa** (sociedad absorbente) el impuesto de alumbrado público por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, por el tipo de contribuyente *“líneas de transmisión de energía eléctrica”*, así:

Cuenta de Cobro	Periodo de Cobro
2016471 - 4 de noviembre de 2016	Octubre de 2016
2016516 - 5 de diciembre de 2016	Noviembre de 2016
2017015 - 5 de enero de 2017	Diciembre de 2016

De igual forma, consta en el expediente que, después de la fusión, el municipio de Girardot liquidó a la **Empresa de Energía de Cundinamarca** (sociedad absorbida), el impuesto de alumbrado público por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, por el tipo de contribuyente *“subestaciones de energía eléctrica”*, del siguiente modo:

Cuenta de Cobro	Periodo de Cobro
2016478 - 4 de noviembre de 2016	Octubre de 2016
2016523- 5 de diciembre de 2016	Noviembre de 2016
2017022- 5 de enero de 2017	Diciembre de 2016

En lo que interesa a este asunto, el artículo 170 del Acuerdo No. 014 de 2015 determinó las tarifas del impuesto de alumbrado público para cada suscriptor, de la siguiente forma:

<sup>13</sup> Exp. 19221, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



“2) **Subestaciones de energía eléctrica.** “Establézcase para las personas naturales o jurídicas que realicen transformación de energía eléctrica de acuerdo con la capacidad instalada por subestación, la siguiente escala tarifaria del impuesto de alumbrado público:

ACTIVIDAD ECONOMICA ESPECIAL	CAPACIDAD INSTALADA (MVA*)	V/R MENSUAL IMPUESTO UVT
SUBESTACIONES DE ENERGIA ELECTRICA	5 – 9 MVA	134,97
	10 – 15 MVA	314,93
	16 – 40 MVA	539,88
	De 41 MVA en adelante	539,88

3) **Líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica.** Establézcase para las personas naturales o jurídicas que operen o sean propietario de líneas de transmisión y subtransmisión de energía, que estén situadas en la jurisdicción del municipio de Girardot, las siguientes escalas tarifarias del impuesto de alumbrado público, que aplica para cada línea de transmisión y/o sub transmisión de acuerdo con su nivel de tensión (voltaje).

Actividad Económica Especial	Capacidad Instalada	Impuesto mensual UVT
líneas de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica	Sistema A 110/115 KV	674,85
	Sistema A 220/230 KV	899,80
	Sistemas A 500 KV	1349,70

Además, el párrafo de dicho artículo establece que “*si una persona natural o jurídica se encuentra clasificada en varias de las categorías de contribuyentes descritas, deberá cancelar como tasa del impuesto de alumbrado público la que corresponda al mayor valor*”.

En este punto, la Sala considera necesario traer a colación lo resuelto en sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009<sup>14</sup>, que resulta aplicable a este asunto. En esa decisión se precisó que “*En asuntos de carácter particular, la jurisprudencia ha fijado el criterio según el cual si el administrado cumple varias condiciones para tenerlo como sujeto pasivo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, solo está obligado a pagar el impuesto por una sola condición*”<sup>15</sup>.

Por ello, se estableció como **subregla h)**, que “*En los asuntos particulares, en que el sujeto pasivo encuadra en varias hipótesis para tenerlo como tal, solo está obligado a pagar el impuesto por una sola condición*”.

En el presente asunto, está demostrado que el municipio demandado profirió a la actora cuentas de cobro por dos condiciones distintas (líneas de transmisión de energía eléctrica y subestaciones de energía eléctrica), por lo que aplicó dos tarifas distintas. Esto condujo al desconocimiento de la subregla h) establecida en el fallo de

<sup>14</sup> Sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019, Exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.

<sup>15</sup> Sentencia de 13 de septiembre de 2017, exp. 20886, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto (E), de 25 de octubre de 2017, exp. 20892, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 14 de marzo de 2019, exp. 21957, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 19 de marzo de 2019, exp. 22194, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



unificación, porque Codensa solamente está obligada a pagar el impuesto por una sola condición.

Como Codensa encuadra en categorías de contribuyente (líneas de transmisión y subestaciones de energía), de conformidad con el parágrafo del artículo 170 del Acuerdo No. 014 DE 2015, **debe pagar el impuesto más alto de las dos condiciones referidas.**

En aplicación de lo expuesto, se procede a determinar cuál es el impuesto más alto de las dos condiciones en mención:

Para los meses de **octubre, noviembre y diciembre** el municipio de Girardot expidió las cuentas de cobro 2016471, 2016516 y 2017015, en las que, con base en el tipo de contribuyente "**Líneas de transmisión de energía eléctrica**", determinó un impuesto a cargo de Codensa para cada mes por **\$20.078.812.**

Además, expidió a cargo de la EEC (que fue absorbida por Codensa), las cuentas de cobro **2016478, 2016523 y 2017022**, para los meses de **octubre, noviembre y diciembre** por el tipo de contribuyente "**subestaciones de energía eléctrica**" por un valor para cada mes de **\$25.433.162.** Se advierte que estas cuentas de cobro no fueron objeto de controversia en este caso, pues la actora no solicitó su nulidad. Por ello, la Sala se limitará a analizarlas como prueba.

En este contexto, deben anularse las cuentas de cobro 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y 2017015 del 5 de enero de 2017 y las Resoluciones Nos. 166, 167 y 168 de 23 de junio de 2017, que las confirmaron, respectivamente, actos expedidos a Codensa. Y a título de restablecimiento del derecho, se declara que Codensa no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en las mencionadas cuentas de cobro.

**De las tarifas de impuesto de alumbrado público.** La demandante alega que las tarifas de impuesto de alumbrado público en el municipio de Girardot carecen de estudios técnicos de costos y beneficios. Advierte que el Acuerdo 14 de 2015 no proporciona claridad sobre cómo se ajustan las tarifas a los costos del servicio. De igual forma, indicó que Codensa cubrió el 16% de los gastos presupuestados para alumbrado público en 2016, lo que resulta desproporcionado.

Sobre el particular, es necesario traer a colación lo resuelto en la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009<sup>16</sup>, que respecto a la razonabilidad y proporcionalidad de las tarifas del impuesto de alumbrado público estableció las siguientes subreglas:

**“Subregla i.** Las tarifas del impuesto sobre el servicio de alumbrado público deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad.

**Subregla j.** La carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa es del sujeto pasivo.”

De ahí que, si bien en el impuesto de alumbrado público la tarifa debe reflejar el costo real de la prestación del servicio, le corresponde al sujeto pasivo del tributo desvirtuar la razonabilidad y proporcionalidad de la tarifa.

<sup>16</sup> Op. cit.





En el presente asunto, Codensa, sujeto pasivo del tributo, no aportó las pruebas que demuestren la falta de proporcionalidad de la tarifa, a causa de que, para la vigencia 2016, cubrió el 16% de los gastos presupuestados para el servicio de alumbrado público en el municipio. En el mismo sentido, no demostró por qué las tarifas del impuesto superan los costos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público a que se refiere la Resolución CREG 123 de 2011. Solo se limitó a realizar dichas afirmaciones. De modo que no cumplió la carga de la prueba que le correspondía<sup>17</sup>. No prospera el cargo.

Por lo expuesto, la Sala modifica el ordinal primero de la sentencia de primera instancia para adicionar a la nulidad allí declarada, la decisión de anular las cuentas de cobro. 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016 y 2017015 del 5 de enero de 2017, que determinaron a Codensa el impuesto de alumbrado público por los periodos de octubre a diciembre de 2016 y las Resoluciones Nos. 166, 167 y 168 de 23 de junio de 2017, que resolvieron el recurso de reconsideración interpuesto contra las citadas cuentas de cobro, respectivamente.

De igual forma, se modifica el ordinal tercero de la sentencia de primera instancia y a título de restablecimiento del derecho se declara que Codensa: (i) No está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en las facturas 2016201 del 4 de mayo de 2016 (periodo de abril de 2016) y 2016208 del 4 de mayo de 2016 (periodo de abril de 2016) y 2016253 del 3 de junio de 2016 (periodo de mayo de 2016), ambas a cargo de la EEC, confirmadas por las Resoluciones No. 136 del 6 de junio de 2017 y No. 64 del 3 de marzo de 2017, respectivamente. (ii) No está obligada a pagar las facturas 2016471 del 4 de noviembre de 2016 (periodo octubre de 2016), 2016516 del 5 de diciembre de 2016 (periodo noviembre de 2016) y 2017015 del 5 de enero de 2017 (periodo diciembre de 2016), confirmadas por las Resoluciones 166, 167 y 168 de 2017, respectivamente y (iii) Frente a las facturas 2016298 de 5 de julio de 2016 (periodo junio de 2016 a cargo de EEC) y 2016433 de 5 de octubre de 2016 (periodos de julio a septiembre de 2016, a cargo de EEC), confirmadas por las Resoluciones 65 y 66 de 2017, respectivamente, está obligada a pagar las siguientes sumas, de acuerdo con la sentencia de primera instancia:

Factura:	Periodo	Valor Tribunal
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio	16.063.049,6
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre	48.189.148,8

En lo demás, se confirma la sentencia objeto de apelación.

**No procede la condena en costas en esta instancia.** Conforme con el artículo 188 del CPACA<sup>18</sup>, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, requisito que no se cumple en este asunto. En consecuencia, no se condena en costas en esta instancia.

<sup>17</sup> En similar sentido, ver sentencia 25642 del 10 de agosto de 2023, CP. Dra. Carvajal. En dicha oportunidad, la Sala precisó que para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo, corresponde a la parte demandante demostrar que el municipio demandado cobra una tarifa mayor frente a lo que le cuesta prestar el servicio de alumbrado público.

<sup>18</sup> CPACA. Art. 188. Condena en costas. “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.



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

## FALLA

**1. MODIFICAR** el ordinal primero de la sentencia apelada, que, en consecuencia, queda así:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las facturas 2016201 del 4 de mayo de 2016 por el periodo de abril de 2016 expedida a Codensa SA ESP y de las facturas 2016208 del 4 de mayo de 2016 por el periodo de abril de 2016 y 2016523 del 3 de junio de 2016 por el periodo de mayo, expedidas a la Empresa de Energía de Cundinamarca y de las Resoluciones 136 del 6 de junio de 2017 y 064 de 3 de marzo de 2017, que, en su orden, confirmaron las referidas facturas, en atención a la ocurrencia del silencio administrativo positivo.

Además, **DECLARAR** la nulidad de las cuentas de cobro 2016471 del 4 de noviembre de 2016, 2016516 del 5 de diciembre de 2016, 2017015 del 5 de enero de 2017, que determinaron a Codensa SA ESP el impuesto de alumbrado público por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2016, respectivamente, y de las Resoluciones Nos. 166, 167 y 168 de 23 de junio de 2017, que resolvieron el recurso de reconsideración contra dichas cuentas de cobro, respectivamente.

**2. MODIFICAR** el ordinal tercero de la sentencia apelada, que, en consecuencia, queda así:

**TERCERO.** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que:

(i) Codensa SA ESP no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en las facturas 2016201 del 4 de mayo de 2016 (periodo de abril de 2016) y 2016208 del 4 de mayo de 2016 (periodo de abril de 2016) y 2016253 del 3 de junio de 2016 (periodo de mayo de 2016), ambas a cargo de la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC), confirmadas por las Resoluciones No. 136 del 6 de junio de 2017 y No. 64 del 3 de marzo de 2017, respectivamente.

(ii) Codensa SA ESP no está obligada a pagar las facturas 2016471 del 4 de noviembre de 2016 (periodo octubre de 2016), 2016516 del 5 de diciembre de 2016 (periodo noviembre de 2016) y 2017015 del 5 de enero de 2017 (periodo diciembre de 2016), confirmadas por las Resoluciones 166, 167 y 168 de 2017, respectivamente.

(iii) Frente a las facturas 2016298 de 5 de julio de 2016 (periodo junio de 2016 a cargo de EEC) y 2016433 de 5 de octubre de 2016 (periodos de julio a septiembre de 2016, a cargo de EEC), confirmadas por las Resoluciones 65 y 66 de 2017, respectivamente, la demandante está obligada a pagar por cada mes las siguientes sumas, de acuerdo con la sentencia de primera instancia:

Factura:	Periodo	Valor Tribunal
2016298 del 5 de julio de 2016 - EEC	Junio	16.063.049,6
2016433 del 5 de octubre de 2016 -EEC	Julio a Septiembre	48.189.148,8



3. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.
4. Sin condena en costas en esta instancia.
5. **RECONOCER** a Daniel Octavio Morales Velásquez y a José Manuel Castañeda como apoderados de CODENSA S.A. ESP., en los términos y para los fines del memorial visto en el índice 25 del aplicativo SAMAI (expediente de primera instancia).

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

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

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

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador.aspx>