



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 44001-23-40-000-2014-00191-01 (28244)
Demandante: Gases de La Guajira S.A. ESP
Demandado: Municipio de Albania

Temas: Alumbrado público. Mayo 2013 a abril de 2014. Sujeción pasiva.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por el demandado contra la sentencia del 26 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, que resolvió (índice 2):

Primero. Declarar la nulidad de la liquidación oficial sin número de fecha 18 de marzo de 2014 y de las liquidaciones oficiales 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505 y 2506 de 2013, 2510 y 2511 de 2014, por medio de los cuales el municipio de Albania, La Guajira, liquida a favor de la sociedad [demandante], el impuesto de alumbrado público.

Segundo. Declarar la nulidad de la Resolución 008, del 11 de julio de 2014, proferida por el municipio de Albania, por medio de la cual se niega en todas sus partes el recurso de reconsideración impetrado por el contribuyente [demandante] y confirma en todas sus partes las liquidaciones oficiales y/o recibos de pago 2500 a 2506 de 2013, y 2510 y 2511 de 2014.

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, declarar que Gases de la Guajira S.A. ESP no tiene la obligación de cancelar al municipio de Albania, La Guajira, por concepto de alumbrado público por los períodos gravables de mayo, junio, julio, agosto, septiembre y noviembre de 2013, y marzo y abril de 2014.

Cuarto. En el eventual caso de haber efectuado [la demandante] desembolso de recursos económicos por concepto de los recibos oficiales de cobro por el período mayo 2013 a noviembre y marzo y abril de 2014, de manera voluntaria o en virtud de un proceso de cobro coactivo, se ordena al municipio de Albania hacer la devolución de los mismos debidamente indexados; así como el levantamiento de cualquier medida cautelar que se hubiese materializado sobre bienes a nombre de la entidad demandante en el evento de existir procesos de cobro coactivo, los cuales deberán darse por terminados.

Quinto. Condenar en costas a la entidad demandada, las que aparezcan causadas y en la medida de su comprobación. Se condena por agencias en derecho por la suma correspondiente al 1% del valor de las pretensiones.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante la Liquidación Oficial del 18 de marzo de 2014, el demandado determinó particularmente y, a cargo de la actora, el impuesto de alumbrado público por los meses

¹ El expediente ingresó al despacho sustanciador el 22 de mayo de 2024 (índice 20. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).

de mayo a diciembre de 2013 y enero y febrero de 2014, conforme al artículo 125, letra *d.* del Acuerdo 007 de 2013, por ser una empresa de gas que utilizó la infraestructura o transporte de sus productos en la jurisdicción del municipio demandado. A su turno, la autoridad expidió recibos oficiales 2500 a 2506 y, 2510 y 2511, a fin de recaudar el señalado tributo por los meses de mayo a noviembre de 2013 y marzo y abril de 2014, respectivamente. En estos recibos se informó que procedía el recurso de reconsideración y que prestaban mérito ejecutivo para el respectivo cobro coactivo. Contra todos los anteriores actos administrativos se interpuso recurso de reconsideración que fue definido desfavorablemente a través de la Resolución 008, del 11 de julio de 2014 (índice 2).

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 (índice 2):

1. Que se declare que es nula la liquidación oficial sin número de fecha 18 de marzo de 2014, por la cual el municipio de Albania liquidó el impuesto de alumbrado público causado a cargo de la sociedad Gases de La Guajira, por los períodos gravables de mayo de 2013 a febrero de 2014, por valor de \$130.856.000.

2. Que se declare que son nulas las liquidaciones contenidas en los recibos de pago 2500 a 2506, los cuales el municipio de Albania entregó como parte la liquidación de fecha 18 de marzo de 2014, los cuales se identifican y resumen así [relaciona los recibos por valor de \$12.969.000, cada uno].

Cabe señalar que el municipio de Albania no expidió ni entregó a [la demandante] ni individualmente ni adjunto a la liquidación oficial del 18 de marzo de 2014 los recibos correspondientes a los meses de diciembre de 2013 a febrero de 2014.

3. Que se declare que son nulas las liquidaciones contenidas en los recibos de pago 2510 y 2511, por los cuales el municipio de Albania liquidó el impuesto de alumbrado público causado a cargo de [la demandante] por los períodos gravables de marzo y abril de 2014, respectivamente [relaciona los recibos por valor de \$13.552.000, cada uno].

4. Que se declare que es nula la Resolución 008, de 11 de julio de 2014, expedida por el municipio de Albania ..., por la cual se decidió el recurso de reconsideración interpuesto contra todos los actos demandados y que, en su parte resolutive, confirmó los recibos de pagos 2500 a 2506 y 2510 y 2511.

5. Que en el evento que las pretensiones contenidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 anteriores solo se conceda la pretensión contenida en el numeral 4, se declare configurado el silencio administrativo positivo, debido a que, en tal caso, el recurso de reconsideración interpuesto en contra de los recibos oficiales demandados se tendría por no decidido, en razón de que fue decretada la nulidad de la resolución que lo decidió.

6. Que como consecuencia de la prosperidad de cualesquiera de las peticiones anteriores, se restablezca el derecho de la sociedad [demandante] mediante sentencia en la que se declare que esta no tiene obligación alguna a su cargo y en beneficio del municipio de Albania ... por concepto del tributo de alumbrado público causado por los períodos gravables de mayo de 2013 a abril de 2014 y que, consecuentemente, se ordene: (i) abstenerse de cobrarle a [la demandante] el tributo de alumbrado público determinado por la liquidación oficial sin número de fecha 18 de marzo de 2014 y por los recibos de pago 2500 a 2506, 2510 y 2511, confirmados por la Resolución 008 de 11 de julio de 2014; y (ii) archivar definitivamente la actuación administrativa respectiva.

7. Que en cualquier evento que [la demandante] haya efectuado o efectúe voluntariamente o en virtud de procesos de cobro coactivo o por otra causa, pagos totales o parciales de las obligaciones contenidas en los actos demandados y/o que haya sufrido embargo de bienes o recursos por esta misma causa, y si estos actos son declarados total o parcialmente nulos y/o son reformados o se ordena reformarlos, se ordene al municipio de Albania y/o a quien haya recibido los pagos o recursos en nombre de este, devolver y/o desembargarle a [la demandante] dichos recursos o bienes, junto con intereses y/o indexación, ordenando dar aplicación, en lo que sea del caso, a los artículos 187, 189 y 192 del [CPACA], respecto a lo que en ellos se dispone para la ejecución de la sentencia que se dicte.

8. En caso en que prospere cualquiera de las pretensiones anteriores solicito que, de acuerdo con los resultados del proceso, se condene en costas al municipio de Albania y a los terceros o partes que intervengan en este proceso a favor del municipio y de sus argumentos y en contra de [la demandante] o de sus argumentos, según lo previsto en el artículo 188 del [CPACA].

A los anteriores efectos, invocó como violados los artículos 13, 29, 95.9, 150.12, 209, 287.3, 313.4, 338 y 363 de la Constitución; 1, letra *d.* de la Ley 97 de 1913; 1, letra *a.* de la Ley 84 de 1915; 27 de la Ley 141 de 1994; 32.6 y 81 de la Ley 336 de 1994; 116, del Decreto Ley 1333 de 1986; 3.3, 11.2, 42, 65, 87.2, 97 y 137 del CPACA; 16 del Decreto 1056 de 1953; 1 del Decreto 850 de 1965; y 712, 715, 717, 719, 730.4 y 5 del ET (Estatuto Tributario), bajo el siguiente concepto de violación (índice 2):

La actora planteó que eran ilegales los actos demandados por: la aplicación retroactiva del Acuerdo 007 de 2013 a períodos anteriores a su entrada en vigencia; la violación del debido proceso por expedición irregular ante la falta de motivación de los recibos oficiales que le determinaron el impuesto de alumbrado público por los meses de mayo a diciembre de 2013 y enero a abril de 2014; la transgresión del principio de imparcialidad, debido a que el mismo funcionario que liquidó el tributo decidió el recurso de reconsideración; y el quebrantamiento de la proscripción de gravar con tributos territoriales la actividad de distribución y transporte de gas natural.

Además de ello, adujo que no era sujeto pasivo del tributo, porque no detentaba sede, oficina, agencia o establecimiento en el municipio demandado, sino redes que distribuyen gas combustible como lo podía demostrar con certificación de su representante legal y de cámara de comercio, de tal modo que no era usuaria potencial del servicio de alumbrado ni estaría gravada con el tributo.

Contestación de la demanda

El demandado contestó extemporáneamente la demanda, como se advirtió en la sentencia de primer grado (índice 2).

Sentencia apelada

El tribunal accedió a la nulidad de los actos acusados (índice 2). A tal fin, expuso que la actora aportó certificación de su gerente y representante legal con el cual se establecía que no tuvo en la jurisdicción del municipio demandado oficinas y agencias ubicadas, sino tan solo redes de distribución de gas; asimismo, adjuntó constancia de Cámara de Comercio de La Guajira que certificó que la compañía no tenía matriculado ningún establecimiento de comercio en el municipio demandado. Con base en ello y en que la actora hizo una negación indefinida acerca de que no era sujeto pasivo por no tener establecimiento alguno en el ente demandado, concluyó que el municipio no logró demostrar ese elemento de la obligación tributaria al no haber ejercitado la carga probatoria para acreditar que la demandante tuviese establecimiento en el ente territorial, supuesto de sujeción pasiva del tributo según la posición jurisprudencial, en especial el expuesto en la sentencia de unificación del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García). A raíz de ello, se abstuvo de analizar los restantes reparos de nulidad.

Por otra parte, impuso condena en costas a cargo del demandado, dado que su procedencia está sujeta a que una parte resulte vencida en el juicio y en la medida de su



comprobación objetiva. Fijó agencias en derecho en el equivalente al 1% del valor de las pretensiones reconocidas en dicha providencia, dada la naturaleza, calidad y duración de la gestión del apoderado de la actora.

Recurso de apelación

El demandado apeló la decisión del *a quo* (índice 2). Tras señalar la normativa que sustenta la potestad normativa local para adoptar el impuesto de alumbrado público, adujo que el concejo municipal estableció el sujeto pasivo del tributo en la jurisdicción del ente demandado bajo la fórmula del artículo 121 del Acuerdo 007 de 2013; esto es: los usuarios del servicio público de energía eléctrica y beneficiarios del servicio público de alumbrado público que gocen en mayor o menor medida de la iluminación dada en dicho municipio, a partir de lo cual aseguró que entonces la sujeción pasiva recae en quienes sean prestadoras de servicios públicos domiciliarios; dispositivo que era de aplicación obligatoria y que no ha sido expulsado del ordenamiento ni por suspensión ni anulación judicial.

En ese orden, adujo que la actora, en tanto es prestadora de servicios públicos, cuenta con infraestructura y redes con las que distribuye y suministra gas a las viviendas del municipio, por lo cual era sujeto pasivo del tributo al ser usuaria potencial del servicio de alumbrado y, en apoyo de ello, invocó la sentencia del 10 de mayo de 2012 (exp. 18043 CP: Martha Teresa Briceño De Valencia). Por otra parte, hizo alusiones a los principios de igualdad y equidad tributaria e, igualmente, precisó que el acuerdo mencionado grava a las prestadoras de servicios públicos en acogimiento del principio de progresividad tributaria, por hechos demostrativos de riqueza de tales sujetos; aseveraciones que estarían dirigidas a defender la legalidad del Acuerdo 007 de 2013 y otras afirmaciones concernientes a la legalidad de la potestad de recaudo de los tributos.

No apeló la condena en costas.

Alegatos de conclusión

El ministerio público y el demandado guardaron silencio. Por su parte, la actora nuevamente aseguró que en el municipio demandado no tiene sede física o establecimiento, contrario al planteamiento del apelante, por lo que solicitó la confirmación de la providencia. Además, puntualizó que el artículo 125 del Acuerdo 007 de 2013, concerniente a las tarifas del impuesto de alumbrado público, fue declarado legal de forma condicionada en la sentencia del 31 de julio de 2018, emitida por el Juzgado 2 Administrativo de Riohacha (radicación 2014-00020-00), bajo el entendido de que las empresas estarían gravadas con el tributo, siempre que tuvieran establecimiento en el municipio; providencia que sostuvo adquirió ejecutoria el 23 de agosto de 2018 sin recurso alguno.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de impugnación formulados por el demandado, en calidad de apelante único, contra la sentencia del *a quo* que accedió a la nulidad de las liquidaciones oficiales que



determinaron el impuesto de alumbrado público por los meses de mayo a diciembre de 2013 y enero a abril de 2014. Así, corresponde determinar si, como lo sostiene la parte apelante, la actora, en tanto empresa de servicio público domiciliario en el municipio, es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, al ser beneficiaria potencial del servicio público, conforme al artículo 121 del Acuerdo 007 de 2013 que es obligatorio y no ha sido expulsado del ordenamiento vía suspensión o anulación.

Se precisa que aunque la demandante en sus alegaciones adujo que el artículo 125 del anotado acuerdo fue declarado legal condicionalmente, a través de la sentencia del 31 de julio de 2018, emitida por el Juzgado 2 Administrativo de Riohacha (radicación 2014-00020-00), la cual no fue objeto de impugnación, lo cierto es que no allegó copia de tal decisión y, en todo caso, esta no le restaría fuerza ejecutoria a los actos acusados por sí misma, dado que la decisión mantuvo la legalidad condicionada de la norma, así que es menester abordar el problema jurídico formulado para concluir sobre la validez de las liquidaciones oficiales demandadas.

Análisis del caso concreto

2- Asegura el apelante que la actora era prestadora de servicios públicos y cuenta con infraestructura y redes con las que distribuye y suministra gas a las viviendas del municipio, por lo cual era sujeto pasivo del tributo al ser usuaria potencial del servicio de alumbrado, de acuerdo con el artículo 121 del Acuerdo 007 de 2013 y, en apoyo de ello, invocó la sentencia del 10 de mayo de 2012 (exp. 18043 CP: Martha Teresa Briceño De Valencia).

Su contraparte y el tribunal coincidieron en que la sujeción pasiva dependía de contar al menos con un establecimiento en el municipio demandado; sin embargo, no tenía agencias, oficinas o establecimientos en dicha territorialidad, según se desprendía del plenario, así como de la certificación de su gerente y representante legal y de la constancia de Cámara de Comercio de La Guajira; documentos que respaldaban la aseveración indefinida de que no contaba con establecimiento, agencia u oficinas en el ente acusado, sino con redes de distribución de gas. Ante ello, el *a quo*, basado en la jurisprudencia, en especial en la sentencia de unificación del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García), concluyó que no se acreditó la sujeción pasiva del tributo y, por ende, procedía la nulidad de los actos, relevándose de analizar los restantes cargos de anulación.

Como se aprecia, el apelante aduce que la actora cuenta con infraestructura y redes para prestar el servicio público de gas a las viviendas de la municipalidad, lo que demostraría la calidad de sujeto pasivo, mientras que el tribunal estableció a la luz de las reglas unificadas que era necesario que la actora contara con un establecimiento en el municipio para que constituyera usuario potencial del tributo, lo que no fue demostrado por el demandado.

3- De acuerdo con los extremos de la contienda, a los efectos de dirimir los problemas jurídicos, la Sala reiterará la sentencia de unificación del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García), cuya fijación de reglas precisa el alcance de la sujeción pasiva para situaciones análogas a las que plantea el apelante para haber fijado el impuesto de alumbrado público a cargo de la demandante; providencia que es aplicable y vinculante en el *sub lite*. Asimismo, en la sentencia de unificación se retomaron los fallos anteriormente emitidos por la Sección Cuarta sobre el impuesto de alumbrado público, incluida la invocada por la apelante (exp. 18043 CP: Martha Teresa Briceño De Valencia).



De acuerdo con dicha sentencia de unificación, la Sala planteó que el hecho imponible del impuesto de alumbrado público consistía en ser usuario potencial receptor del servicio público, en tanto que haga parte de la colectividad que reside en determinada jurisdicción, sin que deba percibir de forma permanente dicho servicio. A tal fin, la normativa local que precise la sujeción pasiva puede acudir a ciertos elementos que denoten el beneficio potencial del servicio, para lo cual podía aludirse a criterios como la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios, la existencia de activos instalados o ubicados en el territorio para desarrollar actividades económicas, como sería el caso de las empresas dedicadas a la exploración, explotación o suministro de recursos naturales no renovables (incluidas las prestadoras de servicios públicos domiciliarios).

Con todo, a partir de las reglas *b.* y *d.*, la providencia de unificación fijó que ante criterios de sujeción pasiva que aludan a la tenencia de activos en una determinada jurisdicción territorial no bastará con la presencia de estos, sino que además deberá comprobarse que tales sujetos cuenten con «*un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público*». A modo enunciativo, la regla *d.* hace referencia a empresas que transmitan energía eléctrica, del sector de telecomunicaciones, concesionarias, administradoras de vías férreas; entre otras, que para la actividad económica realizada utilicen activos ubicados o instalados en la municipalidad, pero que a los efectos de calificarse como sujetos pasivos deberán tener establecimiento físico; elemento objetivo que respaldará ser beneficiario potencial del servicio público de alumbrado.

A su turno, la regla *e.* de unificación planteó que «*[t]ratándose de empresas que tienen activos en el territorio del municipio para desarrollar una determinada actividad económica, el municipio debe acreditar la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público*». Es decir, que los actos administrativos deben probar con certeza que la condición de sujeción pasiva se cumple ante la presencia de un establecimiento físico en el ente territorial.

De conformidad con los lineamientos jurídicos de la providencia de unificación, la normativa local que rija el impuesto de alumbrado público deberá interpretarse a la luz de las señaladas reglas.

4- Expuesto el derecho aplicable, a diferencia de lo advertido por el apelante, en el *sub lite* no bastaría con que la actora tenga activos con los que, según del municipio, prestaría el servicio público domiciliario de gas en su jurisdicción, sino que, además, debe probarse que tenga un establecimiento físico, lo cual no fue acreditado en el plenario y, por ende, su apelación no estaría desvirtuando el juicio fáctico que planteó el tribunal al valorar las certificaciones del representante legal de la compañía y de cámara y comercio, según los cuales, la actora no tiene oficinas, agencias ni establecimientos en dicha territorialidad.

Agréguese que aunque el objeto del debate versa exclusivamente en el estudio de sujeción pasiva que hizo el tribunal y que reprocha la apelante, es lo cierto que los planteamientos de la impugnación no tienen consonancia con la motivación de los actos administrativos demandados, los cuales tan solo hicieron referencia a los artículos 124 y 125 del Acuerdo 007 de 2013, el primero concerniente a la recaudación y pago y, el segundo, a las tarifas del tributo para las empresas de gas que utilicen cualquier tipo de infraestructura o de transporte, de tal manera que estos actos no sustentaron las razones para haberse concluido que la demandante era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio demandado, como sí pretende hacerlo la apelante en la instancia



judicial, aunque sin ejercitar de forma adecuada la carga probatoria.

5- Por otra parte, se advierte que las alusiones efectuadas por el demandado relativas a los principios de igualdad, equidad y progresividad tributarias no tienen la entidad de controvertir la decisión del tribunal, sino que obedecerían a argumentos de defensa de la legalidad del Acuerdo 007 de 2013, que no es objeto de control jurisdiccional en el presente asunto.

En suma, no prosperan los cargos de apelación.

6- Sin perjuicio de lo anotado, la Sala modificará los ordinales tercero y cuarto de la sentencia apelada en cuanto a la alusión de los períodos gravables del impuesto de alumbrado público sobre los cuales versaron las liquidaciones oficiales anuladas por el tribunal. A tal fin, se precisa que los actos demandados en conjunto recayeron sobre el tributo de los meses de mayo a diciembre de 2013 y enero a abril de 2014, por lo que decretada la nulidad de las liquidaciones desaparece la obligación y deuda tributaria a cargo de la actora por dichos períodos y, en ese sentido, se hará la modificación a los ordinales de la providencia.

Conclusión

7- Por lo razonado en precedencia, la Sala considera que el municipio tiene la carga probatoria de demostrar que un presunto usuario potencial del servicio de alumbrado público detenta activos instalados o ubicados en su municipio y, además, cuenta con un establecimiento físico, conforme a las reglas *d.* y *e.* de la sentencia de unificación del 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García).

Costas

8- Finalmente, acatando el criterio de interpretación del artículo 365.8 del CGP acogido por esta Sección, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia.

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. **Modificar** los ordinales tercero y cuarto de la sentencia apelada. En su lugar:

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, declarar que Gases de la Guajira S.A. ESP no tiene la obligación de cancelar al municipio de Albania, La Guajira, por concepto de alumbrado público por los períodos gravables de mayo a diciembre de 2013, y enero a abril de 2014.

Cuarto. En el eventual caso de que la demandante haya efectuado desembolso de recursos económicos por concepto de los actos demandados, aún como resultado de un proceso de cobro coactivo, se ordena al municipio de Albania hacer la devolución de los mismos debidamente indexados; así como el levantamiento de cualquier medida cautelar que se hubiese materializado sobre bienes a nombre de la entidad demandante en el evento de existir procesos de cobro coactivo, los cuales deberán darse por terminados.



2. En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la 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

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