



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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 44001-23-40-000-2020-00252-01 (29098)  
**Demandante:** Banco Coomeva S.A.  
**Demandado:** Municipio de Albania, La Guajira

**Temas:** Impuesto de alumbrado público. Periodos agosto de 2016 a septiembre de 2019. Inepta demanda. Acto previo.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante y el municipio de Albania contra la sentencia del 27 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira que resolvió:

**“PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO** la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad señalado en el ordinal 2º del artículo 161 del CPACA – agotamiento del recurso obligatorio de reconsideración - y en consecuencia, disponer la terminación del presente proceso frente a las pretensiones de nulidad de las liquidaciones oficiales numeradas consecutivamente del 039 al 044 y de la No. SHM-00017. Lo anterior, de acuerdo y con sujeción a las razones expuestas en el presente proveído.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos contenidos en las liquidaciones oficiales 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080 y 2081 y de la resolución No. AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, mediante la cual el municipio demandado resolvió desfavorablemente el recurso de reconsideración interpuesto contra dichas liquidaciones, actos estos en los que se impuso a Banco Coomeva S.A. la obligación de pagar sumas de dinero como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público. Lo anterior, por las razones esgrimidas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, declarar que Banco Coomeva S.A., no tiene obligación alguna a su cargo y en beneficio del municipio de Albania, La Guajira, por concepto del tributo de alumbrado público causado por los actos anulados en el ordinal anterior. Así mismo, se **ORDENA** al municipio de Albania, La Guajira que devuelva debidamente indexada, a la fecha de ejecutoria de la sentencia, las sumas de dinero que hubieren sido efectivamente pagadas por Bancoomeva y efectivamente recibidas por el municipio de Albania, por concepto del tributo materia de liquidación en los actos aquí anulados.

**CUARTO:** El cumplimiento de la sentencia y el pago de intereses moratorios se sujetarán a lo indicado en los artículos 189 a 192 del CPACA, debiendo la secretaría del tribunal y la entidad condenada, atender las órdenes ahí señaladas.

**QUINTO:** Sin costas de primera instancia”.



## ANTECEDENTES

El municipio de Albania, La Guajira, expidió a cargo del Banco Coomeva S.A., las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público de los periodos de agosto de 2016 a febrero de 2020 (sic).

El Banco interpuso recurso de reconsideración contra las liquidaciones oficiales, que fue decidido a través de la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, notificado el 3 de noviembre de 2020, que confirmó las liquidaciones recurridas.

## DEMANDA

Banco Coomeva S.A., en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

### **“PRIMERA**

*Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

*1. De la Liquidación Oficial No. 039, Liquidación Oficial No. 040, Liquidación Oficial No. 041, Liquidación Oficial No. 042, Liquidación Oficial No. 043, Liquidación Oficial No. 044, Liquidación Oficial No. SHM-00017, Liquidación Oficial No. 2045, Liquidación Oficial No. 2046, Liquidación Oficial No. 2047, Liquidación Oficial No. 2048, Liquidación Oficial No. 2049, Liquidación Oficial No. 2050, Liquidación Oficial No. 2051, Liquidación Oficial No. 2052, Liquidación Oficial No. 2053, Liquidación Oficial No. 2054, Liquidación Oficial No. 2055, Liquidación Oficial No. 2056, Liquidación Oficial No. 2057, Liquidación Oficial No. 2058, Liquidación Oficial No. 2059, Liquidación Oficial No. 2060, Liquidación Oficial No. 2061, Liquidación Oficial No. 2062, Liquidación Oficial No. 2063, Liquidación Oficial No. 2064, Liquidación Oficial No. 2065, Liquidación Oficial No. 2066, Liquidación Oficial No. 2067, Liquidación Oficial No. 2068, Liquidación Oficial No. 2069, Liquidación Oficial No. 2070, Liquidación Oficial No. 2071, Liquidación Oficial No. 2072, Liquidación Oficial No. 2073, Liquidación Oficial No. 2074, Liquidación Oficial No. 2075, Liquidación Oficial No. 2076, Liquidación Oficial No. 2077, Liquidación Oficial No. 2078, Liquidación Oficial No. 2079, Liquidación Oficial No. 2080 y de la Liquidación Oficial No. 2081, mediante las cuales se liquidó el impuesto de alumbrado público en el municipio de Albania (La Guajira) por los [meses de] enero de 2017 a febrero de 2020.*

*2. De la Resolución No. AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, notificada el 03 de febrero de 2020, a través del cual se resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos en contra de las liquidaciones oficiales mediante las cuales se declaró al BANCO COOMEVA como deudor del impuesto de Alumbrado Público de los periodos de enero de 2017 a febrero de 2020.*

### **SEGUNDA**

*A título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de lo anterior:*

*1. Se declare que Bancoomeva no es responsable del impuesto de alumbrado público en el municipio de Albania (La Guajira) ni estaba obligada al pago de este impuesto.*

*2. Sea devuelta la totalidad de la suma de ONCE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS PESOS M/L (\$11.427.700) a favor del municipio de Albania (Guajira), pagada con ocasión del proceso de fiscalización a través del*

<sup>1</sup> Índice 002 Samai.



*recibo de pago con número de confirmación 18439 en la entidad bancaria BBVA, el 16 de marzo de 2020.*

*3. Que de conformidad con lo consagrado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, se condene en costas a la entidad demandada.*

La demandante indicó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 13, 29, 150.12, 313.4 y 338 de la Constitución Política.
- Artículo 13 del Código General del Proceso.
- Artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Artículos 349, 351 y 353 de la Ley 1819 de 2016.
- Artículos 124, 270, 394, 395, 396 y 398 del Acuerdo Municipal 007 de 2013 del Concejo Municipal de Albania.

El concepto de la violación se sintetiza así<sup>2</sup>:

**1. Violación del derecho al debido proceso y expedición irregular de los actos administrativos.** El municipio de Albania no podía emitir un acto de cobro directo para obtener el pago del impuesto de alumbrado público que reclamó a Banco Coomeva porque no es sujeto pasivo del tributo y porque las normas locales no establecieron a los usuarios la obligación de presentar declaraciones, pues ello se dispuso únicamente para los “responsables” como lo prevé el artículo 124 del Acuerdo Municipal 007 de 2013.

De modo que la administración debió emitir un acto previo a las liquidaciones oficiales, para garantizar el debido proceso del Banco, como lo establece el artículo 42 del CPACA. Al haber expedido de manera directa tales liquidaciones oficiales, a quien no tenía el deber de declarar, el municipio desconoció el debido proceso, pues debió acudir al procedimiento previsto en las normas locales para emitir la liquidación de aforo con las garantías de legalidad en donde se compruebe la preexistencia de una obligación tributaria a cargo de la demandante.

**2. Falsa motivación.** El impuesto de alumbrado público debe reclamarse a quien tiene la calidad de agente de retención o recaudador, que son las empresas generadoras o autogeneradoras de energía eléctrica a quienes se les asignó la responsabilidad frente al ente municipal, según el artículo 270 del Acuerdo Municipal 007 de 2013.

El Banco Coomeva no es usuario del servicio de alumbrado público municipal, pues su oficina se ubica en el Complejo Minero Cerrejón donde se autogenera la energía por la empresa Carbones del Cerrejón Limited, a cargo del sitio y le brinda luminaria a la demandante. Entonces, el Banco no tiene la calidad de responsable del tributo.

**3. Desconocimiento de las normas superiores.** El municipio demandado fundamentó sus actos administrativos en el Acuerdo 007 de 2013, pero para la época en que se emitieron las liquidaciones oficiales ya se encontraba vigente la Ley 1819 de 2016, según la cual, para la determinación y cobro del alumbrado público, los municipios debían atender la reglamentación del Gobierno Nacional y adecuar sus estatutos tributarios locales sobre la materia. De modo que desde la entrada en rigor de la Ley 1819 de 2016 debe entenderse que el Acuerdo Municipal 007 de 2013 había perdido vigencia por no haberse adecuado a dicha norma legal en el plazo perentorio

<sup>2</sup> Índice 002 Samai.



de un año, que fijó el artículo 353 de la referida ley y que se cumplió el 30 de diciembre de 2017.

Como consecuencia, los actos administrativos adolecen de nulidad porque al tiempo de su expedición -año 2020- se basaron en normas del Acuerdo 007 de 2013 que no eran exigibles, por falta de actualización.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Albania, La Guajira, no contestó a la demanda, como se informa en el auto del 11 de marzo de 2022 del Tribunal<sup>3</sup>.

### SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas, conforme a las siguientes razones<sup>4</sup>:

**Excepción de ineptitud parcial de la demanda.** La demanda no cumple el requisito de la interposición del recurso de reconsideración frente a las liquidaciones oficiales 039, 040, 041, 042, 043, 044 y SHM-00017, que también fueron demandadas, pues el acto que agotó la sede administrativa -Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020- decidió únicamente el recurso interpuesto frente a las liquidaciones oficiales 2045 a 2081.

En consecuencia, frente a las liquidaciones 039 a 044 y SMH-00017, la demanda incumplió el presupuesto procesal de la interposición de los recursos obligatorios, previsto en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA.

**Violación del artículo 42 del CPACA.** El municipio de Albania no profirió acto previo a la expedición de las liquidaciones oficiales a través de las cuales determinó el impuesto de alumbrado público a cargo de la demandante, con lo cual no atendió el procedimiento administrativo y vulneró el debido proceso y el derecho de defensa de la actora. Así lo precisó la sentencia del 5 de marzo de 2020 del Consejo de Estado<sup>5</sup> que resolvió un litigio entre las mismas partes y con similitud de cargos, en la que se concluyó que, mediante acto previo a la liquidación del tributo, la administración debía informar al afectado las razones por las cuales debía pagar el impuesto y que, al no hacerlo, desatendió la regla del artículo 42 del CPACA.

Por ello declaró la nulidad de las liquidaciones oficiales 2045, a 2081 y de la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, que decidió el recurso de reconsideración frente a los actos de determinación oficial del impuesto de alumbrado público.

**Sin costas.** No se encontraron acreditadas costas en el expediente, por lo cual no procede condena, de acuerdo con lo previsto en el numeral 8 del artículo 365 del CGP.

### RECURSO DE APELACIÓN

El **municipio de Albania**, apeló la sentencia de primera instancia de la siguiente forma<sup>6</sup>:

<sup>3</sup> Índice 042, Samai Tribunal

<sup>4</sup> Índice 64, Samai Tribunal.

<sup>5</sup> Expediente, 24205, CP Milton Chaves García.

<sup>6</sup> Índice 66, Samai Tribunal.



**1. Falta de valoración probatoria.** El Tribunal se limitó a aplicar una sentencia que consideró precedente judicial sin revisar las pruebas, pese a que el Consejo de Estado ha variado su postura con posterioridad a la providencia en la que se apoyó la decisión de primera instancia. La jurisprudencia ha dicho que no se requiere acto previo para la determinación del impuesto de alumbrado público, pues no son aplicables al tributo las reglas del Estatuto Tributario para la expedición de liquidaciones de aforo o de revisión<sup>7</sup>.

El Acuerdo 007 de 2013 del Concejo Municipal de Albania no estableció la obligación de emitir acto previo, pues no existe el deber de declarar el impuesto de alumbrado público. El derecho de contradicción por parte de los contribuyentes se surte con la interposición del recurso de reconsideración contra la liquidación oficial. En consecuencia, se respetó el debido proceso de la demandante y no se desconoció el artículo 42 del CPACA.

Finalmente, Banco Coomeva S.A. cumple los requisitos de la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019 para ser considerado sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Albania, pues tiene una oficina en la jurisdicción de Albania y es usuaria del servicio de energía eléctrica que tiene la explotadora minera del Cerrejón. De manera que debe revocarse la sentencia de primera instancia, solo en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda.

La **demandante** apeló la sentencia de primera instancia de la siguiente manera<sup>8</sup>:

**1. No se configuró la excepción de inepta demanda.** El acto que decidió el recurso de reconsideración frente a las liquidaciones oficiales 2044 a 2081 indica que éstas corresponden a los periodos de agosto de 2016 a diciembre de 2019. Sin embargo, los consecutivos 2044 a 2081 corresponden a los periodos de enero de 2017 a febrero de 2020. Dicho acto también dice que los periodos determinados en las liquidaciones mencionadas corresponden a los periodos de agosto de 2016 a diciembre de 2019 y están referidos a las liquidaciones 039 a 044, SHM-00017 y 2045 a 2081. Por ello, existía un problema de certeza y claridad sobre los reales periodos discutidos y las liquidaciones frente a las cuales se decidió el recurso de reconsideración.

De ahí que la demanda se encauzó frente a todos los actos, tanto los indicados en la decisión del recurso, esto es, 2044 a 2081 (enero de 2017 a febrero de 2020) como a los que corresponden a los periodos allí referidos, o sea, de agosto de 2016 a diciembre de 2019 (liquidaciones 39, 40, 41, 42, 43, SHM-017 y 2045 a 2081)

No existe inepta demanda parcial, pues se buscó abarcar toda la controversia que se suscitó a partir del acto que decidió el recurso de reconsideración. El hecho de que no esté demostrado el requisito de interposición del recurso obligatorio frente a algunas liquidaciones oficiales no es atribuible a la demandante sino a la demandada, pues el mismo Tribunal intentó obtener copia completa del expediente administrativo y el municipio de Albania no aportó la totalidad de las liquidaciones oficiales ni de los recursos interpuestos.

Además, en el mismo acto que decidió el recurso de reconsideración se dejó constancia de que Banco Coomeva presentó dicho recurso contra las liquidaciones oficiales *“correspondientes a los periodos de agosto de 2016 a diciembre de 2019”*.

<sup>7</sup> Citó la sentencia de 11 de noviembre de 2021, exp. 25040, CP Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>8</sup> Índice 67, Samai Tribunal.



La incongruencia entre la indicación de las liquidaciones y los periodos a los cuales corresponden estos actos conduce a anular, también, las liquidaciones 039 a 044 y SHM-00017, que determinaron el tributo de los periodos de agosto de 2016 a diciembre de 2019. Por tanto, debe accederse completamente a las pretensiones.

### TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

No hubo oposición de la contraparte al recurso de apelación interpuesto de manera conjunta, durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 4° del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

El Ministerio Público guardó silencio durante la oportunidad prevista en el artículo 247 numeral 6° del mismo código, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de la apelación de la demandante, la Sala determina si se configuró la excepción de inepta demanda frente a las liquidaciones oficiales 039 a 044 y SHM-00017. Asimismo, frente a la apelación del demandado, decide si la administración municipal debió expedir emplazamiento o acto previo a las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público de los periodos en discusión. En caso negativo, define si el demandante es sujeto pasivo del impuesto en el municipio de Albania.

La Sala modifica la sentencia apelada, de acuerdo con el siguiente análisis:

**Ineptitud parcial de la demanda.** El Tribunal concluyó que no era posible ejercer control de legalidad frente a las liquidaciones oficiales 039 a 044 y SHM-00017 porque no se probó el requisito de procedibilidad de la interposición del recurso obligatorio de reconsideración.

La demandante interpuso recurso de reconsideración frente a las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público por los meses de **agosto de 2016 a septiembre de 2019**, porque así lo reconoce, finalmente, el acto que lo decidió, como se precisa más adelante.

En los antecedentes de la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, que resolvió el recurso de reconsideración contra las liquidaciones oficiales, se indica que decide los recursos de reconsideración frente a las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público por los periodos de **agosto de 2016 a diciembre de 2019**. Sin embargo, en las consideraciones se señala que las liquidaciones recurridas corresponden a los números **2044 a 2081 y a los periodos de agosto de 2016 a septiembre de 2019**.

Se advierte una incongruencia en el acto que resolvió el recurso de reconsideración contra las liquidaciones oficiales del impuesto. En efecto, si el periodo que comprende las liquidaciones oficiales discutidas es de **agosto de 2016 a diciembre de 2019**, serían 41 meses, lo que no tiene correspondencia con el número de actos administrativos a los cuales se refiere el acto como periodos discutidos con los consecutivos 2044 a 2081 (38 liquidaciones). Lo anterior pone en evidencia que, como lo advierte la demandante, en el acto que decidió el recurso existe un error en la identificación de los periodos y los actos a que estos se refieren.

Además, en la segunda página de la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, se indica que:



“Por los razonamientos que anteceden, este despacho observa claramente que los recursos de reconsideración impetrados contra las Liquidaciones Oficiales No. **2044 a 2081**, correspondientes a los periodos de agosto de 2016 a **septiembre de 2019** cumplen cabalmente con cada uno de los postulados contenidos en el artículo 722 del Estatuto Tributario Nacional, por lo tanto se observa su procedente, oportunidad y legitimidad”. (Se destaca)

Asimismo, de la revisión de la actuación judicial se observa que la actora pidió la acumulación de este proceso y el que se adelanta con el número 44001234000020210000400, que se radicó ante el Tribunal Administrativo de La Guajira, pero se remitió por competencia a los juzgados administrativos de Maicao donde se repartió y tramitó bajo el radicado 44001334000220230051200 y fue decidido en primera instancia el 30 de septiembre de 2024 por el Juzgado Primero Administrativo de Maicao. A la fecha de esa providencia, contra el fallo en mención se surte el recurso de apelación interpuesto por el municipio. En ese expediente se controvierte la legalidad de las liquidaciones oficiales 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084 y 2085, correspondientes a los periodos de **octubre de 2019 a julio de 2020**, que fueron confirmadas por la Resolución AP-ALB-040 del 24 de septiembre de 2020, que decidió los recursos de reconsideración.

Con base en la anterior información y una vez revisado el expediente, el municipio de Albania expidió a la actora las siguientes liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público por los periodos de **agosto de 2016 a julio de 2020**:

Periodo	Liquidación Oficial <sup>9</sup>	Periodo	Liquidación Oficial
Agosto 2016	2039	Agosto 2018	2063
Septiembre 2016	2040	Septiembre 2018	2064
Octubre 2016	2041	Octubre 2018	2065
Noviembre 2016	2042	Noviembre 2018	2066
Diciembre 2016	2043	Diciembre 2018	2067
Enero 2017	<b>SMH-017</b>	Enero 2019	2068
Febrero 2017	2045	Febrero 2019	2069
Marzo 2017	2046	Marzo 2019	2070
Abril 2017	2047	Abril 2019	2071
Mayo 2017	2048	Mayo 2019	2072
Junio 2017	2049	Junio 2019	2073
Julio 2017	2050	Julio 2019	2074
Agosto 2017	2051	Agosto 2019	2075
Septiembre 2017	2052	Septiembre 2019	2076
Octubre 2017	2053	Octubre 2019	2077
Noviembre 2017	2054	Noviembre 2019	2078
Diciembre 2017	2055	Diciembre 2019	2079
Enero 2018	2056	Enero 2020	2080
Febrero 2018	2057	Febrero 2020	2081
Marzo 2018	2058	Marzo 2020	2082
Abril 2018	2059	Abril 2020	2083
Mayo 2018	2060	Mayo 2020	2084
Junio 2018	2061	Junio 2020	2085
Julio 2018	2062	Julio 2020	2086

<sup>9</sup> Visibles en los folios 106 a 120 del tomo 1 y 501 a 569 del tomo 2 del expediente de primera instancia.



La Sala advierte que no reposa en el expediente la liquidación 2044, que de seguirse el consecutivo de numeración de los actos y de los periodos correspondería a enero de 2017. En su lugar, por ese mes se expidió la liquidación SMH-017. Entonces no está probada la existencia material de la liquidación 2044.

Ahora, las liquidaciones oficiales listadas fueron confirmadas al resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra éstas, así:

<b>Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020</b>	Agosto de 2016 a septiembre de 2019
<b>Resolución AP-ALB-040 del 24 de septiembre de 2020<sup>10</sup></b>	Octubre de 2019 a julio de 2020

A partir de las precisiones anteriores se evidencia que en la **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020** se presentó un error en la identificación de los periodos y número de liquidaciones oficiales respecto de las cuales se decidió el recurso de reconsideración, que se torna más evidente a partir de la revisión detallada de las liquidaciones oficiales aportadas al expediente y del contenido del acto administrativo que decidió el recurso de reconsideración para los periodos de **octubre de 2019 a julio 2020**, pues al contrastar los datos, a partir del número de las liquidaciones oficiales, según su consecutivo y de los periodos de una y otra actuación administrativa, se evidencia que en la **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020** se incurrió un error de digitación en los periodos y liquidaciones oficiales cuestionadas.

Entonces, los periodos en discusión en este proceso corresponden a los meses de **agosto de 2016 a septiembre de 2019**, como lo indicó la **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020** en el aparte previamente transcrito, aunque por error también señaló que el periodo era de agosto de 2016 a diciembre de 2019. En consecuencia, las liquidaciones oficiales atinentes a los periodos discutidos en este proceso son las 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, que la demandante relacionó como 039,040,041,042, 043 y **SMH-017**, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075 y 2076 que, en su orden, corresponden a los periodos de agosto de 2016 a septiembre de 2019.

Además, como se advirtió, no hay prueba de la existencia de una liquidación con número 2044, pese a que se mencionó en el acto que resuelve el recurso de reconsideración y se incluyó por la actora como acto demandado (044).

Que los periodos en discusión corresponden a los meses de **agosto de 2016 a septiembre de 2019** se corrobora al revisar la carátula del expediente administrativo que contiene la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> Se recuerda que las liquidaciones relacionadas con este acto se demandaron en otro proceso y corresponden a los periodos de octubre de 2019 a julio de 2020.

<sup>11</sup> Los mismos periodos que se discuten en este asunto aparecen en el mandamiento de pago que posteriormente expidió el municipio a la actora. En efecto, en la Resolución AP-ALB-006 del 3 de marzo de 2020, visible en los folios 593 a 595 del expediente de primera instancia, se indica:

*“Que el contribuyente de la referencia adeuda al Municipio de Albania – La Guajira, la suma de NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTO (sic) CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTE Y TRES PESOS M/L (...) por concepto del Impuesto de Alumbrado Público, por los periodos gravables comprendidos entre agosto de 2016 a septiembre de 2019.*

*(...)*

*Que mediante Resolución N° AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, se decidieron los recursos de reconsideración interpuestos, confirmándose en todas sus partes los actos de liquidación oficial del alumbrado público (...).”* (Se destaca).



ALBANIA

576

I. BANCOOMEVA

iv. Períodos gravables: Agosto 2016 a Septiembre 2019.

Cuantía: \$96'558.733.

Res. AP-PAL-006 de 3 de Marzo de 2020. Libra mandamiento de pago por \$96'558.733.

Res. AP-ALB-036 de 18 de Septiembre de 2020. Terminado por pago total de la obligación.

Ello es así, porque el resto de los periodos, esto es, de **octubre de 2019 a julio de 2020** que, en su orden, corresponden a las liquidaciones oficiales 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085 y 2086, hacen parte del procedimiento administrativo que culminó con la expedición de la **Resolución AP-ALB-040 del 24 de septiembre de 2020**. Y la sentencia de 30 de septiembre de 2024, que resolvió la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos oficiales en mención, se encuentra apelación ante el Tribunal Administrativo de La Guajira<sup>12</sup>.

Dilucidado lo anterior, cuando la actora demandó las liquidaciones oficiales 039 a 43, SHM-0017 y 2045 a 2081, que corresponden a los periodos de agosto de 2016 a febrero de 2020 y la Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, también incurrió en imprecisión, pues indicó que se trató de las liquidaciones de los periodos de enero de 2017 a febrero de 2020. No obstante, ese error en la identificación de los periodos no constituye ineptitud de la demanda pues, como quedó advertido, tiene origen en el error que provocó el municipio demandado al identificar los periodos y las liquidaciones en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

De manera que, al interpretar la demanda y teniendo en cuenta las pruebas documentales aportadas, con fundamento en la facultad del numeral 5 del artículo 42 del Código General del Proceso<sup>13</sup> y en aras de resolver el fondo del asunto, la demandante sí podía controvertir la legalidad de las liquidaciones oficiales 039 a 043 y SHM-00017, como en efecto lo hizo, pues corresponden a los meses de **agosto de 2016 a enero de 2017** y hacen parte de los periodos respecto de las cuales el municipio de Albania resolvió el recurso de reconsideración mediante **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020**, de acuerdo con el análisis que antecede. De modo que la excepción de inepta demanda frente a las liquidaciones 039, 040, 041, 042, 043 y SHM-0017, que declaró el Tribunal no resulta procedente.

No obstante, se mantiene la decisión de declarar probada la excepción de inepta demanda en lo que respecta a la liquidación 044 o 2044. Lo anterior, porque no existe en el expediente prueba de su existencia por lo que no puede ser objeto de control de legalidad.

Tampoco es posible analizar la legalidad de las liquidaciones 2077 a 2081, que se incluyeron en la demanda al haber sido erróneamente mencionadas en la **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020** (que aquí nos compete). Lo anterior, por cuanto no se refieren a los periodos discutidos en este asunto (**agosto de 2016 a septiembre de 2019**) sino a los meses de octubre a febrero de 2020, que, se reitera, se incluyeron en la Resolución AP-ALB-040 del 24 de septiembre de 2020. Y tanto las liquidaciones

<sup>12</sup> Según la consulta del aplicativo SAMAI fue repartido al despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de La Guajira el 16 de enero de 2025. (Expediente 4400133400022023 0051201)

<sup>13</sup> Deberes del juez.



2077 a 2081, como el acto de 24 de septiembre de 2020 se debaten en otro proceso judicial.

De modo que frente a la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho contra las liquidaciones oficiales 2077 a 2081 existe inepta demanda por cuanto **realmente** la **Resolución AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020** no decidió el recurso de reconsideración contra dichas liquidaciones.

En consecuencia, prospera parcialmente el cargo de la apelación de la demandante y se modifica el ordinal primero de la sentencia de primera instancia en el sentido de declarar probada la excepción de inepta demanda respecto de la pretensión de nulidad y restablecimiento frente a las liquidaciones oficiales 2044, porque no está probada su existencia jurídica, y 2077 a 2081 porque no hacen parte de la actuación demandada en este asunto.

**2. Desconocimiento del debido proceso administrativo por falta de expedición de acto previo.** El municipio de Albania sostuvo que no estaba obligado a emitir un acto previo a la expedición de las liquidaciones oficiales porque no fue previsto así en el Acuerdo Municipal 007 de 2013. Asimismo, afirmó que el Tribunal se limitó a reiterar la sentencia del 5 de marzo de 2020, por la cual esta Sección dirimió un conflicto similar entre las mismas partes y que esa providencia no es precedente aplicable, pues, con posterioridad, se dictó la sentencia del 11 de noviembre de 2021<sup>14</sup>, que contradice la necesidad de emitir acto previo.

Sobre el particular, se reitera que la Sala ha precisado de manera reiterada que es necesario que se dicte un acto previo a la expedición del acto que determina oficialmente el impuesto de alumbrado público<sup>15</sup>. Lo anterior, como garantía del debido proceso, en los casos en que los contribuyentes no están obligados a presentar declaración privada del impuesto de alumbrado público.

La sentencia a que hace referencia el municipio de Albania<sup>16</sup> no modificó la tesis de esta Sección. Por el contrario, la reafirmó. En efecto, en el caso que se decidió en esa oportunidad, la Sala determinó que los denominados “*cupones de pago*” que un municipio había expedido y notificado a la contribuyente antes de la expedición de las liquidaciones oficiales, constituían el acto previo a dichas liquidaciones. Por tanto, concluyó que “*el acto de determinación del tributo estuvo antecedido de actos previos (uno para cada periodo), otorgándosele a la sociedad contribuyente la oportunidad de conocer la actuación administrativa y de ejercer el derecho de defensa y contradicción*”

En cambio, en este caso, el municipio de Albania expidió, de manera directa, las liquidaciones oficiales, sin dar a conocer a la demandante las razones por las cuales le asistía la obligación de pagar el impuesto de alumbrado público en su jurisdicción. De modo que no se trata de un precedente aplicable a este proceso.

De otra parte, la Sección<sup>17</sup> ha considerado que aun cuando las normas locales no hayan establecido la obligación de dictar un acto previo a la expedición de las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público, el requerimiento previo

<sup>14</sup> Exp. 25040, CP Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>15</sup> En este sentido, ver la sentencia de 5 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García que reitera las de 15 de noviembre de 2018, exp. 23552, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 18 de octubre de 2018, exp. 22892, C.P. Milton Chaves García, de 23 de febrero de 2017, exp. 21735 y de 13 de octubre de 2016, exp. 20078, C.P. (E) Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, de 10 de febrero de 2016, exp. 20712, C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>16</sup> Citó la sentencia de 11 de noviembre de 2021, exp. 25040, CP Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>17</sup> Sentencia del 6 de marzo de 2025, exp. 29463, CP Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

debe proferirse, pues tal omisión no implica la facultad del municipio de determinar el tributo de manera directa, dado que debe garantizarse el debido proceso del contribuyente<sup>18</sup>:

*“[...]la Sala, ha sostenido de manera reiterada<sup>19</sup> que, en el caso particular del impuesto de alumbrado público: **“aun en los casos en que se haya dispuesto que los obligados no deben autoliquidar la obligación tributaria a su cargo «se puede generar violación al debido proceso si la administración no emite un acto previo a la determinación de la obligación fiscal<sup>20</sup>»”** (Énfasis propio). [...]”.*

(...)

*Importante considerar que, si bien la normativa local no establece de manera expresa la obligación de expedir un acto previo, esta exigencia no puede desconocerse en tanto se erige como una garantía del debido proceso y derecho de defensa del obligado tributario, a fin de que tenga la oportunidad de controvertir las normas en que se funda la liquidación del tributo, las condiciones en que fue determinado, y las pruebas en que se respaldan, puesto que para garantizar esos derechos fundamentales no resulta suficiente la interposición del recurso de reconsideración<sup>21</sup>. Posición jurisprudencial que, además, ha sido sostenida por esta Sección desde antes de la expedición de la actuación acusada<sup>22</sup>”.*

Por lo tanto, siguiendo el criterio reiterado de esta Sección, la falta de expedición de un acto previo a las liquidaciones oficiales que determinaron el impuesto de alumbrado público a cargo de Banco Coomeva S.A., implica la violación del debido proceso de la actora (artículo 42 del CPACA), lo que vicia de nulidad los actos demandados por expedición irregular. No prospera el cargo.

Por lo expuesto, se modifica el ordinal primero de la sentencia apelada, pues no procede la excepción de inepta demanda frente a las liquidaciones 039, 040, 041, 042, 043 y SHM-0017, sino que tal excepción se configura frente a las liquidaciones 044 (2044) y 2077, 2078, 2079 y 2081, que se incluyeron indebidamente en las pretensiones de la demanda, según el análisis realizado en esta providencia.

Y se modifica el ordinal segundo para incluir como actos anulados, las liquidaciones 039, 040, 041, 042, 043 y SHM-0017 y para excluir de la declaratoria de nulidad, las liquidaciones 2077, 2078, 2079, 2080 y 2081, comoquiera que, respecto de éstas, en, la Sala declaró probada la excepción de inepta demanda, en el ordinal primero.

En lo demás, se confirma la sentencia apelada.

**Condena en costas.** No se condena en costas en esta instancia, puesto que conforme con el artículo 188 del CPACA<sup>23</sup>, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General

<sup>18</sup> Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón.

<sup>19</sup> Ver las sentencias: del 05 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García; del 15 de noviembre de 2018, exp.23552, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 18 de octubre de 2018, exp. 22892, C.P. Milton Chaves García; del 23 de febrero de 2017 y del 13 de octubre de 2016, exps. 21735 y 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 10 de febrero de 2016, exp. 20712, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; y del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>20</sup> Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón, que reitera la sentencia del 9 de julio de 2021, exp. 23956, C.P. Milton Chaves García.

<sup>21</sup> Sentencia de 13 de octubre de 2016, exp. 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada el 5 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García.

<sup>22</sup> Cfr. Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón; del 05 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García; del 15 de noviembre de 2018, exp.23552, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 23 de febrero de 2017 y del 13 de octubre de 2016, exps. 21735 y 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 10 de febrero de 2016, exp. 20712, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; y del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>23</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”.



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

## FALLO

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

**PRIMERO:** De oficio, **DECLARAR** probada la excepción de inepta demanda frente a las liquidaciones oficiales 2044 y 2077, 2078, 2079, 2080 y 2081, expedidas a la actora por el municipio de Albania- La Guajira, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2. MODIFICAR** el ordinal segundo de la sentencia de primera instancia que queda así:

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos contenidos en las liquidaciones oficiales 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, SMH-017, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075 y 2076, correspondientes, en su orden, a los periodos de agosto de 2016 a septiembre de 2019 y de la Resolución No. AP-ALB-001 del 16 de enero de 2020, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra dichas liquidaciones, decisiones por las cuales se determinó oficialmente al Banco Coomeva S.A., el impuesto de alumbrado público por los periodos en mención.

**3. En lo demás, CONFIRMAR** la sentencia apelada.

**4. Sin condena en costas en esta instancia.**

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

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

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

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

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

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>