



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación 47001-23-33-000-2022-00207-01 (31022)
Demandante CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.
Demandado MUNICIPIO DE ZONA BANANERA – MAGDALENA Y OTRO
Temas Impuesto de Alumbrado Público. Sujeción pasiva. Establecimiento físico.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y por la sociedad Inmobiliaria e Inversiones Isan S.A.S., en su calidad de tercera interesada, contra la sentencia del 8 de octubre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que resolvió¹:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos emitidos por el Municipio de Zona Bananera a través de su Secretaría de Hacienda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia:

ACTO	CONTENIDO
Resolución No 188 del 4 de mayo de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera profirió la liquidación oficial del aforo y liquidó el impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS
Resolución No. 335 del 05 de agosto de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera confirmó la Resolución N.º 188 del 04 de mayo de 2022 que liquidó el impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS
Resolución No. 516 del 09 de noviembre de 2022 (reforma de la demanda)	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera resolvió de forma negativa las excepciones interpuestas en contra del Mandamiento Coactivo de Pago Resolución No. 374 del 18 de agosto de 2022, ordenando el cobro de la suma de \$3.748.055.445 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS

SEGUNDO: como consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad y a manera de restablecimiento del derecho, se **DISPONE**:

- **DECLARAR** que la empresa Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el Municipio de Zona Bananera durante los periodos que van de enero de 2018 y [sic] diciembre de 2021, por no ser usuario potencial del servicio, de acuerdo con lo razonado arriba, por lo tanto, no está obligado a pagar dicho tributo en tales periodos.
- **ORDENAR** al Municipio de Zona Bananera que en virtud de la declaratoria de nulidad dispuesta en el numeral primero de la parte resolutiva de esta providencia, se disponga la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo iniciado con el mandamiento de pago contenido en la resolución No. 374 del 18 de agosto de 2022, de igual forma que se levanten las medidas cautelares ordenadas en virtud de tal trámite y que tal levantamiento sea comunicado a las entidades bancarias correspondientes.
- **CONDENAR** al Municipio de Zona Bananera a devolver a Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS, la suma de CUATRO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES

¹ Samai del tribunal, índice 96, páginas 14 a 16.



SETECIENTO [sic] SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS M/C (\$4.657.768.655,48), correspondiente al dinero que le fue retenido a la empresa actora dentro del proceso de cobro coactivo. La anterior cifra ya se encuentra indexada por lo que sobre esta solo le son predicables los intereses de ley.

TERCERO: La entidad deberá dar cumplimiento a estas órdenes de conformidad con el artículo 192 del CPACA.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas en esta instancia.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante resolución 188 del 4 de mayo de 2022, el municipio de Zona Bananera, Magdalena, expidió la liquidación oficial del impuesto de alumbrado público en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. (Cenit) por los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.

La sociedad interpuso recurso de reconsideración contra la anterior decisión; en consecuencia, la entidad territorial expidió la resolución 335 del 5 de agosto de 2022, la cual confirmó íntegramente el acto inicial.

Mediante resolución 374 del 18 de agosto de 2022, el municipio de Zona Bananera libró mandamiento coactivo de pago contra la demandante por los valores indicados en los anteriores actos de determinación. De igual modo, con la resolución 375 de la misma fecha, dispuso el embargo de las sumas de dinero de la sociedad en depósitos ante entidades financieras.

La sociedad propuso excepciones contra el mandamiento de pago. Al respecto, el municipio profirió la resolución 516 del 9 de noviembre de 2022, que declaró probada la excepción de interposición de demanda y, en consecuencia, dispuso la suspensión del cobro coactivo; no obstante, negó el levantamiento de las medidas cautelares.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones en la reforma de la demanda²:

- A. Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos, por haber sido expedidos con violación a las normas y falta de motivación:

Acto administrativo	Tipo de Acto
Resolución No 188 del 4 de mayo de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera profirió la liquidación oficial del aforo y liquidó el impuesto de alumbrado público de los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630.
Resolución No. 335 del 05 de agosto de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera confirmó la Resolución N° 188 del 04 de

² Samai del tribunal, índice 09, 7_MEMORIALALDESPACHO_REFORMADEMANDA(.pdf) NroActua 9, páginas 49 a 50.



Acto administrativo	Tipo de Acto
	mayo de 2022 que liquidó el impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630.
Resolución No 374 del 18 de agosto de 2022	por medio de la cual, se libró Mandamiento coactivo de pago No. 20220818001 en contra de la compañía por valor de \$2.498.703.630 por concepto del impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.
Resolución No. 516 del 09 de noviembre de 2022	Resolución que Resuelve las Excepciones en contra del Mandamiento Coactivo de Pago

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho:

- B. Aplique de manera extensiva los efectos jurídicos de la Sentencia de Unificación proferida el 06 de noviembre de 2019, por el Consejo de Estado, Sección Cuarta dentro del expediente No. 23103 y ponencia del consejero Milton Chaves García, por medio de la cual, se precisó y unificó la posición de la Alta Corporación respecto a los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público de conformidad con los artículos 10 y 102 del CPACA y el artículo 614 del Código General del Proceso.
- C. Declare y reconozca que CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Zona Bananera durante el periodo de enero de 2018 a diciembre de 2021.
- D. Declare y reconozca que CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. no le corresponde pagar ninguna suma por concepto de impuesto de alumbrado público, que se pretenden cobrar correspondiente a los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.
- E. Como consecuencia de lo anterior, se declare y reconozca que CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. no le corresponde pagar ninguna suma por concepto de sanciones, así como tampoco intereses moratorios que se pretenden cobrar con relación al impuesto de alumbrado público correspondientes a los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.
- C. [Sic] Se deje sin efecto las medidas cautelares decretadas mediante la Resolución No. 375 del 18 de agosto de 2022 y la orden impartida al Banco BBVA mediante la Resolución 429 del 21 de septiembre del 2022 promovidas en contra CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.
- A. [Sic] Se decrete las medidas cautelares preventivas señaladas en el cuaderno de medidas cautelares anexo a la presente demanda.
- B. [Sic] Como consecuencia de lo anterior, se ordene al Municipio de Zona Bananera el reintegro de la suma \$3.748.055.445 debidamente indexada, a favor de CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. trasladada al Banco Agrario donde fueron transferidos los dineros embargados de la cuenta de ahorros No. 0013 0401 0200001862 del Banco BBVA, junto con los intereses moratorios tal y como lo establece el artículo 1617 del Código Civil, los cuales se pagarán desde la fecha en la que se reconozcan las pretensiones a CENIT y sólo cesarán cuando se cancele la obligación.
- F. [Sic] Que se condene al municipio de Zona Bananera, y a favor de CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. al pago de costas y agencias en derecho en las cuales haya incurrido para su defensa en el trámite del presente medio de control.

La demandante invocó como normas violadas los artículos 29, 83, 209, 338 y 363 de la Constitución Política; 3 (incisos 1, 2, 4, 11, 12 y 13), 42, 44 y 176 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; 16 del Decreto 1053 de 1956; 165 y 243 del Código General del Proceso; 742, 828, 829 y 837-1 del Estatuto Tributario; 563, 565, 570, 571, 572, 573 y 578 del acuerdo 009 de 2013, y las resoluciones CREG 043 de 1995, 089 de 1996, 076 de 1997 y 070 de 1998.

El concepto de la violación se resume a continuación:



Como **primer cargo**, alegó la inobservancia del artículo 16 del Decreto 1053 de 1956 (Código de Petróleos), norma que exonera de impuestos departamentales y municipales la exploración, explotación y transporte del petróleo, sus derivados y los elementos necesarios para su beneficio, construcción y conservación de refinerías y oleoductos. Indicó que lo anterior se explica en que las actividades indicadas están sujetos a regalías, lo cual es incompatible con los impuestos³. Agregó que lo expuesto desconoce la jurisprudencia constitucional⁴ y del Consejo de Estado⁵.

Controvirtió que el municipio se fundamentara en la sentencia del 11 de marzo de 2010⁶ para sostener que las empresas que ejecutan actividades de explotación petrolera pueden ser gravadas.

Como **segundo cargo**, sostuvo que los actos demandados aplicaron erróneamente el subnumeral 9.2.11 del artículo 9 del acuerdo 008 de 2009 (adicionado por el artículo 1 del acuerdo 011 de 2012) y el artículo 25 del acuerdo 009 de 2017. Explicó que la primera disposición prevé una tarifa para empresas cuyos «oleoductos» atraviesen predios del municipio, pero que Cenit únicamente cuenta en la jurisdicción con un «poliducto», que es un sistema distinto, pues transporta derivados del petróleo y no crudo, en observancia a la definición del artículo 2 (numeral 37) de la resolución 72145 del Ministerio de Minas y Energía.

Indicó que la entidad territorial, al gravar el uso de poliductos pese a que la norma local se refiere a oleoductos, viola el método de interpretación gramatical regulado en los artículos 27 a 29 del Código Civil.

Como **tercer cargo**, alegó que Cenit no ostenta la calidad de usuario potencial del servicio de alumbrado público, pues no integra la colectividad que reside en la jurisdicción territorial beneficiaria del servicio⁷. Adujo que la compañía no tiene residencia, domicilio, oficinas, plantas, establecimientos ni propiedad en el municipio de Zona Bananera, y que su único vínculo consiste en el paso de una tubería, circunstancia que no la convierte en sujeto pasivo del tributo.

Como **cuarto cargo**, sostuvo que la actuación se fundó en el acuerdo 008 de 2009, el cual no establece de manera suficiente la obligación de declarar, los vencimientos para declarar, la base gravable ni el sujeto pasivo, y que el hecho generador fue definido de manera insuficiente. Señaló que Cenit no se encuentra ubicada en la jurisdicción municipal de Zona Bananera, lo que se respalda con la certificación emitida por el jefe de Inmobiliario y Activos Fijos de la sociedad. Con relación a la base gravable y la tarifa, sostuvo que no guardan correspondencia con el costo del servicio ni con parámetros objetivos de cuantificación, pues se fijó una tarifa en salarios mínimos sin explicar el procedimiento empleado para determinarla.

Como **quinto cargo**, alegó la indebida aplicación del artículo 9 de la resolución CREG 043 de 1995, en virtud del cual el municipio no podía recuperar de los usuarios más de lo que paga por el servicio, incluida la expansión y el mantenimiento. Indicó que los actos acusados no explican la metodología utilizada para liquidar el impuesto ni la relación entre la tarifa fija impuesta y los costos reales del servicio de alumbrado

³ Citó sentencia de la Corte Constitucional C-221 del 29 de abril de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Refirió la sentencia C-419 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵ Sección Cuarta, sentencias del 24 de octubre de 2013, exp. 19623; del 13 de diciembre de 2011, exp. 18480, y del 4 de noviembre de 2010, exp. 17533, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁶ Exp. 16667, sin identificar al magistrado o magistrada ponente.

⁷ Sentencia del 10 de marzo de 2010, exp. 18141.



público, lo que, a su juicio, vulnera los principios de proporcionalidad, publicidad y debido proceso.

Agregó que, si el costo del servicio depende del consumo o la carga resultante de la cantidad de luminarias instaladas en el municipio, incluyendo expansión y mantenimiento, a la luz del parágrafo 2º del artículo 4 de la resolución CREG 043 de 1995, esa debe ser la base máxima distribuible o el costo por recuperar y no una tarifa de 70 SMLMV, como erradamente fue dispuesto por el municipio.

Como **sexto cargo**, alegó la nulidad de los actos relacionados con el cobro coactivo, porque el municipio inició el cobro y decretó medidas cautelares sin contar con un título ejecutivo en firme, pues Cenit había demandado los actos de determinación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Señaló que, conforme al artículo 829 del Estatuto Tributario y a la jurisprudencia⁸, los actos que sirven de fundamento al cobro que fueron demandados solo se entienden ejecutoriados cuando «sea proferida la decisión judicial definitiva». Destacó que el proceso de cobro coactivo no inicia con el mandamiento de pago, ya que es un acto de trámite y que, conforme al artículo 571 del acuerdo 008 de 2013, la interposición de la demanda es una excepción procedente. Por lo anterior, consideró vulnerado los principios de buena fe, de legalidad y el debido proceso, porque profirió el mandamiento de pago y mantuvo las medidas cautelares.

Indicó que, en esas condiciones, el municipio no tenía facultades para llevar a cabo un proceso de cobro coactivo, dado que no existía un título ejecutivo para hacer exigible la obligación ni se habían resuelto las excepciones presentadas ante la administración municipal, las cuales fueron resueltas posteriormente.

Como **séptimo cargo**, sostuvo que la resolución 516 del 9 de noviembre de 2022 fue expedida sin competencia temporal. Explicó que el artículo 572 del acuerdo 009 de 2013 prevé que las excepciones contra el mandamiento de pago debían decidirse dentro del mes siguiente a su presentación. En este caso, Cenit presentó las excepciones el 24 de agosto de 2022 y el escrito de alcance a las mismas, el 31 del mismo mes y año, pero la administración solo las resolvió el 15 de noviembre de 2022, esto es, por fuera del término previsto⁹.

Como **octavo cargo**, alegó violación del debido proceso administrativo por no decidir de fondo las excepciones. Sostuvo que el municipio declaró probada la excepción de interposición de demanda y suspendió el proceso de cobro, pero negó el levantamiento de las medidas cautelares. Para la demandante, esa decisión fue parcial e incongruente, pues, si la administración aceptó que los actos estaban sometidos a control judicial, debía levantar las medidas cautelares y abstenerse de continuar con la ejecución.

Como **noveno cargo**, alegó la violación del debido proceso, debido a que, una vez interpuesta la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de determinación, el municipio no podía adelantar el trámite de cobro hasta que existiera decisión judicial definitiva. Invocó jurisprudencia, según la cual, la excepción de interposición de demanda no exige la admisión de la demanda, sino

⁸ Sección Cuarta, sentencias del 30 de septiembre de 2021, exp. 25626, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 26 de agosto de 2021, exp. 22120, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

⁹ Sobre la competencia temporal, invocó la sentencia de la Sección Cuarta del 19 de septiembre de 2016, exp. 47693, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, y el fallo de la Sección Quinta del 21 de junio de 2018, radicado 73001-23-31-000-2011-00512-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



su presentación en debida forma¹⁰, por lo que la administración debía suspender el proceso de cobro hasta que se resuelva¹¹, en concordancia con lo previsto en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Como **décimo cargo**, alegó la vulneración de la confianza legítima por la imposición y mantenimiento de medidas cautelares. Indicó que la resolución 375 del 18 de agosto de 2022 decretó embargo por \$3.748.055.445, pese a que el valor discutido era \$2.498.703.630.

Sostuvo que el municipio desconoció los límites de inembargabilidad establecidos en el artículo 578 del acuerdo 009 de 2013 y el artículo 838 del Estatuto Tributario. Además, desconoció el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, conforme al cual los recursos embargados deben permanecer congelados en la cuenta bancaria del deudor hasta tanto sea admitida la demanda o se garantice el pago, y que, en lugar de ello, ordenó constituir un depósito a favor del municipio.

Finalmente, como **undécimo cargo**, invocó la falta e indebida motivación. Sostuvo que, los actos demandados vulneraron el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 29 de la Constitución relativo al derecho de defensa.

Afirmó que la administración desconoció su deber de motivar sus decisiones¹², toda vez que no explicó las razones fácticas y jurídicas por las cuales la demandante debía considerarse sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en Zona Bananera, ni acreditó probatoriamente que fuera usuario potencial del servicio. Señaló que los actos se limitaron a citar normas y facultades de fiscalización, sin motivar adecuadamente la sujeción pasiva, la cuantificación del tributo ni la procedencia del cobro coactivo.

Oposición de la demanda

El Municipio de Zona Bananera se opuso a las pretensiones de la demanda, y solicitó mantener la legalidad de los actos de determinación demandados, declarar que la demandante sí es sujeto pasivo del tributo y condenar en costas a la sociedad¹³. Se precisa que la demandada no presentó contestación frente a la reforma de la demanda, que adicionó la pretensión de nulidad del acto que decidió excepciones, sino únicamente con relación a la demanda inicial, en los siguientes términos:

En el acápite de **oposición a las pretensiones**, indicó que la excepción de interposición de demanda, prevista en el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario, solo procede cuando ha sido admitida¹⁴. De igual modo, señaló que la demandante pretende la nulidad de actos que no son susceptibles de control judicial, en concreto, se refirió al mandamiento de pago. A continuación, expuso el marco legal que regula el servicio público de alumbrado público, y procedió a pronunciarse sobre los cargos de nulidad.

¹⁰ Sentencia del 6 de noviembre de 2019, exp. 23198, M.P. Milton Chaves García.

¹¹ En este sentido, invocó sentencia del Consejo de Estado del 10 de octubre de 2018, exp. 22457, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹² Invocó sentencias del Consejo de Estado del 14 de abril de 2016, radicación 250002324000200800265-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso; del 26 de julio de 2017, exp. 22326, M.P. Milton Chaves García, y del 11 de agosto de 2022, radicado 2017-521.

¹³ Samai del Tribunal, índice 10, 21_AGREGAR MEMORIAL CONTESTACION DEMANDA A(.pdf) NroActua 10.

¹⁴ Invocó la sentencia del 18 de febrero de 2016, exp. 20941, sin identificar al magistrado o magistrada ponente.



En **primer lugar**, aseguró que la entidad territorial no está trasgrediendo prohibición alguna, puesto que el hecho generador del impuesto debatido es la prestación del servicio de alumbrado público, no la actividad que realiza el contribuyente, la cual es sólo un referente. Invocó un pronunciamiento del Consejo de Estado¹⁵.

Luego, en **segundo lugar**, señaló que los actos acusados dan aplicación a los acuerdos municipales 008 de 2009 y 009 de 2017, que consagran como sujeto pasivo a las empresas de hidrocarburos o petroleras que utilizan de una u otra forma el territorio del municipio de Zona Bananera con infraestructura o servicios para establecer sus productos en otras regiones, frente a lo cual se determina una tarifa equivalente a 70 SMLMV.

Además, refirió el artículo 25 del acuerdo 009 de 2017, en virtud del cual se establece la tarifa mensual de 40 SMLMV a las empresas con predios o establecimientos o servidumbres para la instalación o infraestructura para la producción, transformación o transporte de recursos naturales no renovables y/o sus derivados en la jurisdicción municipal o que utilicen cualquier lugar del municipio para desarrollar tal actividad económica o de servicios. Sobre este punto, advirtió que la actora cuenta con una caseta en concreto, cerramiento, equipamiento moderno y enmallado eléctrico.

Así mismo, adujo que la sociedad es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, conforme a las subreglas a), b) y d) de la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019, toda vez que existe una servidumbre en favor de Ecopetrol S.A., que fue cedida a la demandante mediante escritura pública 213 de la Notaría Dieciocho de Bogotá, lo que además se respaldó con una inspección tributaria que verificó la existencia del establecimiento físico, la infraestructura y su conectividad al servicio de energía.

En **tercer lugar**, el municipio sostuvo que los acuerdos 008 de 2009, 011 de 2012 y 009 de 2017 se encuentran vigentes y gozan de presunción de legalidad mientras no sean anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Señaló que este proceso no es la vía adecuada para discutir la legalidad abstracta de dichos acuerdos ni el método general de determinación del tributo.

En **cuarto lugar**, respecto a la indebida aplicación de la resolución CREG 043 de 1995, afirmó que la demandante sustentó su cargo en una norma derogada por la resolución CREG 123 de 2011, por lo que solicitó no estudiar ese argumento.

En **quinto lugar**, la demandada sostuvo que los actos acusados contienen motivación suficiente. Añadió que esa motivación permitió a Cenit ejercer su derecho de defensa en vía administrativa.

Y, en **sexto lugar**, la entidad territorial solicita al despacho sustraerse del análisis dado que no se ha agotado la vía gubernativa, puesto que en el proceso de cobro coactivo se pueden presentar las excepciones que se consideren procedentes.

Finalmente, propuso las siguientes **excepciones mérito**: i) indebido agotamiento de la vía gubernativa, por alegar hechos y argumentos nuevos; ii) incongruencia de los cargos, pues no concreta cuál fue la violación de normas superiores; iii) falta de causa para demandar, toda vez que, en su criterio, el municipio cumplió los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para el cobro del impuesto; iv)

¹⁵ Sección Cuarta, sentencia del 11 de marzo de 2010, exp. 16667, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



legalidad del cobro, con sustento en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, en la sentencia C-504 de 2002 que declaró exequible el tributo y en la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶; v) buena fe del municipio; vi) mala fe de la demandante; vii) ausencia de señalamiento preciso de una causal de nulidad; viii) taxatividad de las causales de nulidad; ix) falta de prueba y demostración de las nulidades invocadas; y x) inepta demanda por pretender la nulidad de actuaciones que, en su criterio, no son enjuiciables.

Intervención del tercero interesado

Inmobiliaria e Inversiones Isan S.A.S. acudió al proceso y solicitó la nulidad de todo lo actuado, señalando que no fue debidamente notificado del auto admisorio de la demanda, a pesar de que lo resuelto puede afectar sus intereses. El Tribunal Administrativo del Magdalena profirió el auto del 24 de octubre de 2024¹⁷, que negó la petición de nulidad; sin embargo, dispuso la integración del contradictorio con la notificación del auto admisorio a la sociedad peticionaria, a la cual le otorgó un plazo de 30 días para que se pronunciara sobre lo pertinente. No obstante, en el expediente no obra intervención de la sociedad referida.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que anuló los actos acusados, con excepción del mandamiento de pago, dispuso la devolución del dinero embargado de forma indexada y no condenó en costas a la demandada, conforme a lo siguiente¹⁸:

En cuanto a la **excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa**, consideró que el contribuyente puede formular en sede judicial nuevos o mejores argumentos jurídicos, siempre que mantenga la misma pretensión¹⁹, lo cual se cumplió porque la demandante sostuvo, tanto en sede administrativa como judicial, que no era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Zona Bananera por los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.

Frente a la **excepción de inepta demanda** por haberse demandado el mandamiento de pago, señaló que, con la reforma de la demanda, la parte actora retiró esa pretensión y la sustituyó por la solicitud de nulidad del acto que resolvió las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo, que sí es susceptible de control judicial, por lo que se abstuvo de decidir al respecto.

En relación con el **proceso de cobro coactivo**, el tribunal sostuvo que el municipio podía adelantarlos, porque la liquidación oficial quedó en firme una vez fue notificado el acto que resolvió el recurso de reconsideración. Indicó que el mandamiento de pago fue notificado el 19 de agosto de 2022, mientras que la demanda se radicó el 30 del mismo mes y año. Por ello, concluyó que, para ese momento, el ente territorial estaba habilitado para iniciar el cobro.

No obstante, precisó que la interposición de la demanda constituye excepción contra el mandamiento de pago y tiene como efecto la suspensión del proceso de cobro hasta que la jurisdicción decida de fondo. El tribunal señaló que, según el criterio

¹⁶ Sentencia 18330 de 2011.

¹⁷ Samai del tribunal, índice 53.

¹⁸ Samai del Tribunal, índice 96, 83_Sentencia_accede_NyR202200207CenitVsZ_0_20251111185717520.pdf

¹⁹ Sentencia del 8 de febrero de 2018, exp. 22060, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



jurisprudencial que acogió²⁰, dicha excepción se acredita con la admisión de la demanda. Entonces, como al momento de resolverse las excepciones, la demanda aún no había sido admitida, no había lugar a suspender el cobro. Sin embargo, advirtió que posteriormente el tribunal decretó medida cautelar de suspensión del cobro coactivo mediante auto del 11 de julio de 2024.

Sobre los cargos dirigidos contra la **legalidad de los acuerdos municipales** que regulan el impuesto de alumbrado público en Zona Bananera, concluyó que no procedía su estudio. Explicó que tales actos generales no fueron demandados y que, conforme al artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, gozan de presunción de legalidad. Por tanto, consideró válido que los actos particulares de liquidación se fundamentaran en ellos.

Respecto del cargo relacionado con la **imposibilidad de gravar con impuestos territoriales a empresas que transportan hidrocarburos**, sostuvo que la jurisprudencia²¹ ha reconocido que las empresas de hidrocarburos pueden ser sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público, porque el tributo no grava la actividad de transporte de hidrocarburos, sino el uso potencial del servicio de alumbrado público, siempre que se demuestre que la empresa es beneficiaria directa o indirecta del servicio.

En cuanto al reproche por **ausencia de concepto técnico** para establecer las tarifas del impuesto, sostuvo que la jurisprudencia ha admitido tarifas diferenciales para determinados sujetos en el impuesto de alumbrado público, como manifestación de los principios de progresividad, equidad e igualdad, en atención a la capacidad contributiva. Aclaró que no podía afirmar si el municipio contaba o no con respaldo técnico para las tarifas de todos los usuarios, por falta de material probatorio suficiente, pero, para el caso concreto, no era necesario dicho estudio debido a que la tarifa diferencial fue impuesta con fundamento en la capacidad contributiva de la sociedad demandante.

Respecto a si la demandante es **sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público** en el municipio de Zona Bananera, acudió a la subregla d) de la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019²², conforme a la cual, las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables solo serán sujetos pasivos si cuentan con un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público.

El tribunal indicó que la citada regla diferencia la posesión de oleoductos a un establecimiento o sede física en la jurisdicción municipal, por lo que no basta con ser propietario o poseedor de dichas tuberías o válvulas para ser sujeto potencial del servicio de alumbrado.

Con apoyo en la sentencia del 29 de abril de 2020²³, destacó que, a pesar de que existan activos en el territorio municipal para el transporte de hidrocarburos (tuberías), Cenit no cuenta con oficina, sede o establecimiento físico en el que desarrolle su objeto social.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de julio de 2013, exp. 18216

²¹ Íb, sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019, exp. 23103, M.P. Milton Chaves García, sentencias del 29 de abril de 2020, exp. 23663, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 29 de abril de 2020, exp. 24515, M.P. Milton Chaves García.

²² Expediente 23103, M.P. Milton Chaves García.

²³ Sección cuarta, exp. 24515, M.P. Milton Chaves García



Valoró como pruebas al acta de inspección tributaria del 5 de diciembre de 2022, recibos de energía eléctrica cuyo titular era Ecopetrol y escrituras públicas sobre servidumbre de oleoducto y tránsito con ocupación permanente. De otro lado, restó valor probatorio a las fotografías allegadas, porque no había certeza sobre quién las tomó ni en qué fecha, y porque fueron incorporadas al acta de inspección tributaria de diciembre de 2022, posterior a los períodos gravables discutidos.

Destacó que el registro mercantil no evidenciaba sucursales o agencias de la sociedad en Zona Bananera, y las pruebas solo demostraban la existencia de tuberías, servidumbres o infraestructura de tránsito, concluyendo que la sociedad no hacía parte de la colectividad beneficiaria del servicio, por lo que no era sujeto pasivo del tributo en el municipio de Zona Bananera, durante los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021. En consecuencia, declaró la nulidad de los actos demandados.

Como **restablecimiento del derecho**, declaró que la demandante no estaba obligada a pagar el impuesto de alumbrado público por los períodos discutidos, ordenó terminar y archivar el proceso de cobro coactivo, dispuso el levantamiento de las medidas cautelares, con la comunicación a las entidades bancarias, y condenó al municipio a devolver la suma retenida a Cenit, debidamente indexada.

No impuso **condena en costas**, al considerar que no estaban causadas y que no se evidenciaba manifiesta carencia de fundamento legal ni conducta temeraria o de mala fe.

Recursos de apelación

El **municipio de Zona Bananera apeló** la decisión de primera instancia²⁴, señalando que el tribunal incurrió en un defecto fáctico porque el *a quo* omitió valorar los argumentos contenidos en los actos demandados, las conclusiones de la inspección tributaria y los anexos que la integran, el recibo del servicio público de energía eléctrica y las escrituras públicas 669 y 304 de la Notaría Única del Círculo de Ciénaga, relativas a servidumbres de oleoducto y tránsito con ocupación permanente.

Indicó que tales pruebas eran determinantes para establecer que Cenit cumplía más de una de las subreglas fijadas en la sentencia de unificación, por lo que el tribunal cometió un error al considerar que solo se aplicaba la subregla d). Agregó que la demandante no precisó en la demanda, ni en su reforma, cuál era la subregla supuestamente vulnerada, razón por la cual el tribunal debía analizar todas ellas y verificar si la empresa se encontraba comprendida en alguna. Señaló que el *a quo* se limitó a enunciar las pruebas sin explicar por qué a cada una de ellas les restó valor probatorio, ni por qué las desestimó.

Insistió en que la sentencia de unificación contempla varias subreglas para determinar la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público y que, durante toda la defensa del municipio, se sostuvo que Cenit se encontraba comprendida en tres de ellas, en consonancia con el artículo 8 del acuerdo 009 de 2017, norma que define como sujetos pasivos a quienes posean servidumbres o establecimientos en su jurisdicción.

²⁴ Samai del Tribunal, índice 99, 86_MemorialWeb_Recurso-APELACIOiNCENITTR(.pdf) NroActua 99



En relación con la subregla a), sostuvo que se configura por ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica. En consecuencia, para probarlo, la administración aportó el recibo de energía eléctrica asociado al contador ubicado en el lugar donde se encuentra la planta o caseta atribuida a Cenit, pese a lo cual, el tribunal no hizo referencia al cumplimiento de esa subregla.

Agregó que, durante la inspección tributaria, se encontró personal contratista realizando actividades de revisión técnica del equipamiento interno y se evidenció infraestructura funcional en el territorio municipal; aclarando que, si bien la inspección data de 2022 y los cobros son de 2018, las pruebas demuestran que Cenit ha estado operando allí desde años atrás.

Respecto de la subregla b), afirmó que la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en una determinada jurisdicción constituye un referente idóneo para establecer los elementos del tributo. Indicó que, dentro de la inspección tributaria, un tercero manifestó que el inmueble había sido vendido inicialmente a Ecopetrol y que actualmente pertenecía a Cenit.

Añadió que en el folio de matrícula inmobiliaria consta una servidumbre permanente y que, en la escritura pública 669 del 21 de septiembre de 2011, se previó la construcción de una caseta. Con fundamento en ello, sostuvo que la empresa tiene presencia física dentro del municipio y que el tribunal desconoció el valor de las fotografías incorporadas en la actuación administrativa, bajo el pretexto de no saber quiénes presidieron la diligencia, lo cual fue desmentido al advertirse que el acta de apertura y final identifica plenamente a los funcionarios y a un apoderado de Cenit que asistió.

En cuanto a las subreglas d) y e), señaló que estas exigen que el sujeto tenga activos en el municipio, un establecimiento físico, y que la carga de acreditar tales elementos recae sobre el ente territorial. Indicó que tanto la demandante como el tribunal reconocieron la existencia de activos representados en la tubería por la que se transporta el recurso natural.

Sin embargo, la divergencia con el fallo radica en que este asimiló el establecimiento físico al establecimiento de comercio, mientras que, en su criterio, un establecimiento físico corresponde a cualquier instalación material y permanente donde se desarrollen actividades económicas, técnicas, operativas o administrativas, lo cual se cumple con la presencia de la caseta atribuida a Cenit, infraestructura que satisface íntegramente los criterios de materialidad, fijo (no es móvil), permanencia y localización definidos por la jurisprudencia.

Agregó que en la inspección tributaria la Secretaría de Hacienda concluyó que las imágenes fotográficas y fílmicas evidenciaban la presencia física de Cenit en el municipio y que Ecopetrol es suscriptor del servicio de energía eléctrica en el territorio del municipio, conforme a la factura que fue aportada.

Manifestó, además, que los videos aportados muestran la presencia de personal de la empresa, y que uno de sus trabajadores manifestó ser subcontratista de Cenit, lo que, a su juicio, demostraba que la caseta no constituía un simple elemento ornamental, sino una infraestructura utilizada para el desarrollo de actividades operativas, la cual existía con anterioridad a los períodos objeto de cobro, de acuerdo con la escritura pública 669 del 21 de septiembre de 2011.



Finalmente, sostuvo que la administración aportó pruebas fotográficas, filmicas y documentales suficientes para acreditar la condición de sujeto pasivo de Cenit y que el tribunal desechó esas pruebas al calificarlas como insuficientes e ilegales, desconociendo la autonomía y legalidad del procedimiento administrativo adelantado por el municipio.

Inmobiliaria e Inversiones Isan S.A.S. solicitó revocar la sentencia de primera instancia y negar las pretensiones²⁵, argumentando una errónea valoración de la calidad de usuario potencial y del concepto de sede física, al omitir apreciar integralmente las pruebas aportadas por el municipio, entre ellas, la existencia de una caseta de operación, cerramiento, equipos técnicos, punto de conexión eléctrica, servidumbres petroleras²⁶ y presencia permanente de personal operativo, elementos que, a su juicio, acreditan que Cenit cuenta con infraestructura fija en la jurisdicción municipal y, por tanto, constituye establecimiento físico en los términos de la sentencia de unificación de 6 de noviembre de 2019²⁷.

También reparó que el tribunal se apartó injustificadamente del precedente obligatorio contenido en la citada sentencia de unificación, incurriendo en un defecto de motivación por desconocer el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el precedente constitucional²⁸, al exigir la existencia de oficinas administrativas para reconocer la calidad de sujeto pasivo, pese a que dicha providencia, en su criterio, reconoce que la infraestructura técnica, las servidumbres y las instalaciones permanentes constituyen presencia física suficiente para efectos del impuesto de alumbrado público.

Igualmente sostuvo que la sentencia desconoció el precedente fijado por esta Sección en la providencia del 11 de noviembre de 2021²⁹, en la cual se aplicaron las subreglas establecidas en la sentencia de unificación para concluir que la existencia de infraestructura permanente permitía considerar configurada la calidad de usuario potencial del servicio.

Finalmente, alegó que el tribunal incurrió en defecto fáctico por omisión y valoración irrazonable de las pruebas, al no apreciar en conjunto la inspección tributaria, las servidumbres petroleras otorgadas a favor de Cenit, las fotografías, planos, certificaciones, visitas técnicas, videos, escrituras públicas, factura de energía donde se registra como usuario o suscriptor Ecopetrol, hoy Cenit, y demás documentos allegados al expediente.

Los documentos, a su juicio, demostraban la existencia de establecimiento físico y el cumplimiento de las subreglas a), b), d) y e) de la citada sentencia de unificación, razón por la cual solicitó revocar la sentencia, declarar ajustados a derecho los actos administrativos demandados y ordenar que no haya lugar a la devolución de los recursos obtenidos dentro del proceso de cobro coactivo.

Oposición al recurso de apelación

Cenit intervino frente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, para insistir en que el único vínculo que tiene con el municipio de Zona Bananera

²⁵ Samai del Tribunal, índice 100, 87_MemorialWeb_Recurso-RECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 100.

²⁶ Reiteró, como lo sostuvo el ente territorial, que la servidumbre en favor de Cenit se acreditó con la Escritura Pública 304 de 2012 que otorga una servidumbre de oleoductos y tránsito con ocupación permanente petrolera a favor de Ecopetrol.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia 2019-CE-SUJ-4-009, M.P. Milton Chaves García.

²⁸ Hizo referencia a las sentencias C-634 de 2011, SU-150 de 2021 y SU-354 de 2017.

²⁹ Expediente 25040.



es el paso del oleoducto de su propiedad a través del cual se transportan hidrocarburos, biocombustibles y sus derivados, cuya seguridad requiere encerramiento con cercado de alta tensión, el cual consume energía eléctrica.

Adicionalmente, indicó que existe respaldo documental para reiterar que no hay certeza de que el acuerdo 009 de 2017 haya sido tramitado por el Concejo Municipal de Zona Bananera y, si así fuese, advirtió que no es aplicable, puesto que no está precedido del estudio técnico de costos exigido por la Ley 1819 de 2016, en virtud del cual se reconfiguró el impuesto de alumbrado público.

Conforme a lo indicado, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda y declarar la nulidad de los actos acusados.

Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no se pronunció.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico.

Corresponde a la Sección estudiar la legalidad de la resolución 188 del 4 de mayo de 2022 y de la resolución 335 del 5 de agosto de 2022, actos proferidos por el municipio de Zona Bananera, para determinar el impuesto de alumbrado público a cargo de Cenit por los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, así como de la resolución 516 del 9 de noviembre de 2022, que negó las excepciones interpuestas propuestas por la sociedad frente el mandamiento coactivo de pago proferido en su contra.

A efectos de resolver, en los términos de los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y la tercera interesada, se verificará si se acreditó que la sociedad demandante contaba con un establecimiento físico en Zona Bananera, que permitiera considerarla usuaria potencial del servicio de alumbrado público y, por ende, sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público por los periodos de enero de 2018 a diciembre de 2021.

Adicionalmente, en caso de no prosperar la apelación, la sala verificará si se encuentra probada alguna excepción con relación a las pretensiones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Análisis del caso concreto

1. Sobre la sujeción pasiva

Las recurrentes sustentaron sus apelaciones, en los siguientes argumentos: i) el tribunal incurrió en un defecto fáctico por la falta de valoración integral de las pruebas, al desestimar injustificadamente la inspección tributaria, la factura del servicio de energía, los registros audiovisuales y las escrituras públicas de servidumbre, documentos que, a su juicio, acreditaban de forma suficiente la presencia física de la empresa en el municipio, durante los periodos objeto del litigio; ii) la compañía cumple las subreglas a), b), d) y e) de la sentencia de unificación para ser considerada sujeto pasivo, pues la sociedad es usuaria del servicio de



energía eléctrica, utiliza predios a través de servidumbres permanentes y posee activos como casetas e infraestructura técnica en el territorio; y iii) la providencia desconoció el precedente vinculante y careció de motivación adecuada, al exigir la presencia de oficinas administrativas y confundir el concepto de establecimiento físico con el de establecimiento de comercio.

Para decidir, se advierte que la demandante cuestionó la sujeción pasiva invocando, en el acápite de pretensiones y de normas violadas, el desconocimiento de la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009³⁰. Por su parte, el municipio se opuso a la demanda alegando que sí hay sujeción pasiva, conforme a las subreglas a), b), d) y e) de la referida sentencia de unificación. Esto llevó a que, en el estudio del caso, el *a quo* determinara que Cenit no es sujeto pasivo del tributo, conforme al a subregla d) de la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009. Así, la apelación de la entidad territorial y del tercero interviniente insisten en que sí hay sujeción pasiva, conforme a las subreglas de unificación a), b), d) y e).

En dicho contexto, y para garantizar la congruencia de la sentencia, la Sección se debe ceñir a las intervenciones de las mismas partes durante el trámite del proceso y, en consecuencia, para resolver el asunto debe acudirse a las reglas establecidas en la sentencia de unificación; esto es, sin atender la reforma al impuesto de alumbrado público previsto por la Ley 1819 de 2016³¹.

Aclarado lo anterior, se pone de presente que, mediante la sentencia de unificación 2019-CE-SUJ-4-009³², esta Sección fijó como regla que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es ser usuario potencial receptor del servicio, entendido como la persona natural o jurídica que forma parte de una colectividad porque reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico en determinada jurisdicción municipal, sea urbana o rural, y se beneficia directa o indirectamente del servicio.

En esa misma providencia, las subreglas a) y b) indican que, el hecho de ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica o la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en el territorio del municipio, son dos referentes válidos para determinar los elementos del impuesto de alumbrado público, por tener relación ínsita con el hecho generador.

Sin embargo, frente a estas reglas generales, se fijaron pautas especiales para las empresas de transporte de recursos naturales no renovables, entre otras. Así, conforme a la subregla d), este tipo de compañías son sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público, «siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público». Y, según la subregla e), tratándose de empresas con 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».

Debido a lo anterior, como se señaló en un caso similar al de la referencia, Cenit «solo sería sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en la jurisdicción del municipio demandado si se comprueba que tenía algún **establecimiento físico** durante los periodos discutidos»³³.

³⁰ Exp. 23103, M.P. Milton Chaves García.

³¹ En este mismo sentido, ver la sentencia del 26 de febrero de 2026, exp. 30788, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³² Exp. 23103, M.P. Milton Chaves García.

³³ Sentencia del 7 de marzo de 2024, exp. 28216, M.P. Milton Chaves García.



En el caso bajo examen, las partes no discuten que la sociedad demandante tiene como actividad comercial el transporte de hidrocarburos. De este modo, no es procedente el estudio de las subreglas a) y b), como lo propusieron las apelantes. En cambio, se deberá analizar el cumplimiento de la subregla d) y verificar la observancia de la carga de la prueba indicada en la subregla e).

En todo caso, es útil tener presente que la sentencia de unificación no fijó una tarifa probatoria, de modo que el municipio puede acreditar la existencia del establecimiento físico en su territorio por cualquier medio de prueba autorizado por la ley.

Precisado lo anterior, las apelantes aseguraron que el *a quo* incurrió en un defecto fáctico, porque no analizó las pruebas aportadas, las cuales, a su juicio, demuestran que la demandante tiene un establecimiento físico en su territorio. Al respecto, se observa que está probado lo siguiente, con base en los documentos adjuntados con la contestación de la demanda:

- Filadelfo Daza Figueredo y Noemí Martínez de Daza, como propietarios, constituyeron servidumbre de oleoducto y tránsito con ocupación permanente petrolera, a favor de Ecopetrol, mediante la escritura pública 669 del 21 de septiembre de 2011³⁴, corregida por la escritura pública 304 del 27 de abril de 2012³⁵.
- La resolución 110 del 10 de abril de 2023, expedida por el municipio demandado, con la cual se dio fin a la inspección tributaria a la que hace referencia la contestación de la demanda.

En ella, consta que ingresaron a un predio ubicado en el territorio del municipio, pero no se identifica con algún código catastral ni con el número de matrícula inmobiliaria; sin embargo, indicó que se requirió a Filadelfo Daza y a Inversiones Daza y Martines del Caribe S.A.S. que informaran si eran los propietarios del inmueble. En respuesta, dicha sociedad informó que no ejerce el derecho de dominio sobre la infraestructura levantada dentro del predio, sino la empresa Ecopetrol, con base en la servidumbre antes referida³⁶, la cual fue cedida a Cenit mediante la escritura pública 213 del 9 de febrero de 2016.

Se dejó sentado que en dicho predio «se encontró personal de trabajo de la empresa ISMUCOL. Uno de los trabajadores se identificó con el nombre de PEDRO CEDEÑO, quien manifestó trabajar en la empresa mencionada, que a su vez eran subcontratistas de la empresa CENIT S.A.S.»³⁷.

De igual modo, se encontró una valla informativa de Cenit, que identificaba al lugar como San Pablo, y se observó «que de esa estructura sale la tubería del gasoducto y se encuentra demarcada con letreros de la empresa CENIT S.A.S.»³⁸.

Adicionalmente, en dicha resolución se informó que se encontró una planta encerrada, con sistema de seguridad, y que cuenta con un contador de energía eléctrica 1100315043. En todo caso, la factura del servicio NIC 7613652 indica que el suscriptor del servicio público es Ecopetrol³⁹.

- La anterior información también se incorporó en el acta de inspección tributaria, suscrita por el secretario de Hacienda de Zona Bananera⁴⁰.
- En el video allegado por la demandada, se observa una estructura encerrada con malla, tal como lo indica el acta y la resolución de inspección judicial, en donde consta la misma información consignada en esos documentos⁴¹. Se destaca que, en dicho video, se utiliza una imagen del lugar como referencia de ubicación, identificada con el número «LO 14" KM 34 + 819»⁴².

³⁴ Samai del tribunal, índice 10, PDF 16_470012333000202200207001AGREGARMEMORIA20230425133105.

³⁵ *Ibidem*, PDF 13_470012333000202200207001AGREGARMEMORIA20230425133016.

³⁶ *Ibidem*, PDF 14_470012333000202200207001AGREGARMEMORIA20230425133024, página 3.

³⁷ *Ibidem*, página 2.

³⁸ *Ibidem*, página 3.

³⁹ *Ibidem*, página 4.

⁴⁰ *Ibidem*, PDF 18_470012333000202200207001AGREGARMEMORIA20230425133115.

⁴¹ El tribunal remitió este video, luego de efectuado un requerimiento por parte del despacho sustanciador, en el que informó que fue aportado por Zona Bananera. Cfr. Samai, índice 10.

⁴² Minuto 2:28.



Adicionalmente, se destaca que, en los letreros de Cenit, referidos en los documentos antes analizados, se advierte que se trata de la «válvula San Pablo»⁴³, en la que se presenta una tubería de alta presión.

- La empresa Air-e expidió la factura NIC 7613652 del servicio de energía eléctrica, en la que figura como usuario suscriptor la empresa Ecopetrol, emitida el 2 de enero de 2023, correspondiente al consumo efectuado entre el 3 de noviembre de 2022 y el 5 de diciembre del mismo año⁴⁴.

La valoración en conjunto de las pruebas referidas no permite determinar que Cenit tenga un establecimiento físico en el territorio de Zona Bananera, tal como se explicará a continuación:

Está probado que, en la construcción encerrada con una malla (que la apelante denominó como una caseta), localizada en el territorio del municipio demandado, se encuentra una válvula (denominada San Pablo), la cual se encuentra conectada a un oleoducto. Además, con las imágenes grabadas y los testimonios recaudados en la inspección tributaria, consta que los letreros que identifican esa válvula fueron instalados por Ecopetrol con fundamento en la servidumbre constituida a su favor, que fue cedida en 2012 a Cenit, y que los trabajadores del lugar están vinculados a una sociedad subcontratista de la demandante.

Sin embargo, este tipo de activos no corresponden a un establecimiento físico, exigido por la subregla d) de la sentencia de unificación, en tanto que no consiste en una oficina o sede de la empresa, en el que se desarrolle su objeto social⁴⁵. Debe tenerse en cuenta que la Sección ha indicado que no puede «confundirse el oleoducto, esto es, las “tuberías” utilizadas para el transporte de hidrocarburos, con un establecimiento físico en el que la demandante desarrolle su objeto social o “centro de operaciones”, como lo pretende el apelante»⁴⁶. Este criterio se extiende ante la presencia de una válvula del oleoducto en el territorio de la demandada, la cual se utiliza para regular el flujo de la comunicación entre dos partes de un sistema o máquina, y que impide el retroceso de un fluido⁴⁷.

Adicionalmente, las pruebas aportadas con la contestación de la demanda demuestran que, si bien Cenit hace uso de un predio con base en la servidumbre de oleoducto y tránsito con ocupación permanente petrolera, no demostró que sea su poseedor o propietario. Por el contrario, las escrituras públicas aportadas dan cuenta de que la empresa reconoce que el titular del derecho de dominio son otras personas, diferentes a la demandante.

Así las cosas, la valoración de las escrituras públicas de las servidumbres, y del video y los documentos relacionados con la inspección tributaria, elementos de juicio aportados por la demandada, no solo acreditan que Cenit tiene un oleoducto y una válvula en el territorio de Zona Bananera, pero no un establecimiento físico.

De otro lado, la factura del servicio de energía eléctrica informa que el usuario del servicio ubicado en el predio visitado es Ecopetrol, esto es, una persona jurídica diferente a Cenit, de modo que el hecho de que haya un contador en el predio no es suficiente para considerar que la demandante tenía un establecimiento físico en el que desarrollara su actividad comercial. En todo caso, se debe tener en cuenta

⁴³ Minuto 7:43.

⁴⁴ Samai del tribunal, índice 10, PDF 15_470012333000202200207001AGREGAR MEMORIA 20230425133030.

⁴⁵ En este sentido, ver la sentencia del 29 de abril de 2020, exp. 24515, M.P. Milton Chaves García.

⁴⁶ Sentencia del 7 de marzo de 2024, exp. 28216, M.P. Milton Chaves García.

⁴⁷ Esto, conforme a la definición de la Real Academia Española, visible en el siguiente enlace:
<https://dle.rae.es/v%C3%A1lvula>.



que los actos acusados no tasaron el impuesto de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, sino en una tarifa especial, tal como lo señaló la demandada al contestar la demanda.

Lo expuesto hasta ahora permite determinar que la demandada incumplió con su carga de la prueba, conforme a la subregla e) de la sentencia de unificación, tal como lo señaló el *a quo*, de modo que la sentencia impugnada no incurrió en un defecto fáctico.

Sumado a lo anterior, se observa que, con la demanda, se aportó el certificado de Cámara de Comercio de Bogotá, en la que consta que Cenit tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá, hecho que no fue desvirtuado por la demandada. En consecuencia, la demandada no demostró la presencia de un establecimiento físico en su territorio, pese a tener la carga de la prueba, de modo que la sociedad demandante no reunía las condiciones para ser considerada usuario potencial del servicio de alumbrado público, y no se le podía atribuir la condición de sujeto pasivo del impuesto⁴⁸.

De otro lado, respecto a que el *a quo* confundió la noción de establecimiento físico con el de establecimiento de comercio, la Sección no evidencia ninguna afirmación en la sentencia apelada en ese sentido. En todo caso, se precisa que, conforme al artículo 515 del Código de Comercio, un establecimiento de comercio es «un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa». Empero, conforme a la subregla d) de la sentencia de unificación, no se requiere de esto, sino de al menos un establecimiento físico, lo cual no fue acreditado, conforme lo expuesto previamente.

Igualmente, se advierte que, contrario a lo dicho por la tercera interviniente, no existió una confusión entre establecimiento físico y oficinas administrativas por parte del tribunal. En realidad, tal como se analizó en esta instancia, la demandada no cumplió con su carga de la prueba porque, además de no acreditar la presencia de oficinas de Cenit en su territorio, no demostró la presencia de algún otro tipo de establecimiento físico, conforme lo exige la subregla d) de la sentencia de unificación.

Por lo expuesto, no prosperan los recursos de apelación estudiados, lo que da lugar a confirmar la declaratoria de nulidad de los actos de determinación del tributo, así como la resolución que falló excepciones en el trámite de cobro coactivo.

2. Sobre las excepciones probadas

El artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que la sentencia se pronunciará sobre las excepciones que se encuentren probadas, y aclara que «El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo».

El *a quo* señaló, en la sentencia apelada, que se abstendría de decidir sobre la excepción de inepta demanda con relación a la pretensión de nulidad del mandamiento de pago, pues con la reforma de la demanda se retiró. Sin embargo, como se observa en la transcripción de las pretensiones de la reforma de la demanda, en los antecedentes de esta providencia, Cenit solicitó la nulidad del

⁴⁸ Con relación a la incidencia del domicilio de la sociedad en la determinación del cumplimiento de la subregla d) de la sentencia de unificación, ver el fallo del 30 de abril de 2025, exp. 29129, M.P. Wilson Ramos Girón.



mandamiento de pago 374 del 18 de agosto de 2022, sin que en el expediente obre algún memorial de retiro de dicha pretensión.

En consecuencia, para salvaguardar la congruencia de esta decisión judicial, la Sección procederá a pronunciarse al respecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

Para estos efectos, se debe tener en cuenta que el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los actos definitivos son «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».

Para cobros coactivos de obligaciones de naturaleza tributaria, el artículo 835 del Estatuto Tributario prevé que solo son demandables los actos que fallan excepciones y los que ordenan seguir adelante con la ejecución.

En este contexto, esta sección ha precisado que «el mandamiento de pago es un acto administrativo de trámite, razón por la que no es pasible de control judicial al no resolver con carácter definitivo la actuación administrativa que se adelanta»⁴⁹. Sumado a lo anterior, no existe norma expresa que disponga lo contrario, ya que el mandamiento de pago no crea, modifica o extingue una situación jurídica del deudor.

Por lo anterior, en el caso bajo examen, está probada la excepción de inepta demanda con relación a la pretensión de nulidad del mandamiento de pago 374 del 18 de agosto de 2022.

Con base en lo expuesto, si bien no prosperaron los recursos de apelación respecto a la sujeción pasiva, lo que da lugar a confirmar la decisión de primera instancia en lo sustancial, la Sección modificará el ordinal primero para declarar probada la excepción de inepta demanda respecto a la pretensión de nulidad del mandamiento de pago.

Finalmente, se aclara que no habrá un pronunciamiento ni análisis relacionado con el restablecimiento del derecho dispuesto en primera instancia, en tanto que no fue objeto del recurso de apelación, en virtud del principio de congruencia, conforme a los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso.

Costas

No se realizará pronunciamiento sobre la decisión de primera instancia, porque no fue objeto de reparo en los recursos de apelación. De otro lado, para la segunda instancia, en aplicación del numeral 3 del artículo 365 del Código General del Proceso y del acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025, y ante la no prosperidad del recurso de apelación de la parte demandada, es procedente su condena en costas. Para tal efecto, las agencias en derecho se tasan en un (1) SMLMV, y se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

⁴⁹ Sentencia del 24 de octubre de 2019, exp. 23689, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



FALLA

- MODIFICAR** el ordinal primero de la sentencia del 8 de octubre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en los siguientes términos:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de inepta demanda con relación a la pretensión de nulidad del mandamiento de pago 374 del 18 de agosto de 2022, en tanto que no es un acto susceptible de control judicial, y **DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos emitidos por el Municipio de Zona Bananera a través de su Secretaría de Hacienda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia:

ACTO	CONTENIDO
Resolución No 188 del 4 de mayo de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera profirió la liquidación oficial del aforo y liquidó el impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS
Resolución No. 335 del 05 de agosto de 2022	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera confirmó la Resolución N° 188 del 04 de mayo de 2022 que liquidó el impuesto de alumbrado público de los períodos de enero de 2018 a diciembre de 2021, por valor de \$2.498.973.630 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS
Resolución No. 516 del 09 de noviembre de 2022 (reforma de la demanda)	Por medio de la cual, el municipio de Zona Bananera resolvió de forma negativa las excepciones interpuestas en contra del Mandamiento Coactivo de Pago Resolución No. 374 del 18 de agosto de 2022, ordenando el cobro de la suma de \$3.748.055.445 en contra de Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS

- CONFIRMAR** en lo demás, la providencia apelada.
- CONDENAR** en costas a la parte demandada en esta instancia. En consecuencia, ordenar al tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Ausente con permiso)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ
Con aclaración de voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Su validez e integridad se pueden comprobar a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>