



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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Asunto: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-33-000-2014-00826-01 [23103]
Demandante: INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P.
Demandado: MUNICIPIO DE CÁCERES
Tema: Solicitud unificación de jurisprudencia

AUTO

Encontrándose en turno para dictar fallo de segunda instancia, a la Sección Cuarta del Consejo de Estado le corresponde decidir si es procedente la solicitud de sentencia de unificación jurisprudencial presentada por la sociedad demandante.

ANTECEDENTES

INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P S.A, en adelante ISA S.A. E.S.P, promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra (i) el acto de cobro del impuesto de alumbrado público por los meses de enero a septiembre de 2013, expedido el 31 de octubre de 2013 por el Secretario de Hacienda y Tesorero Municipal de Cáceres (Ant) y (ii) la Resolución 0322112013 AP de 28 de noviembre de 2013 que resolvió el recurso de reconsideración en el sentido de confirmar el cobro del tributo.

Como restablecimiento del derecho, pidió que se declare que ISA S.A. E.S.P no debe ninguna suma al municipio de Cáceres por concepto de impuesto de alumbrado público.

Del proceso conoció, en primera instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia. Surtidas todas las etapas dictó sentencia de 22 de febrero de 2017, denegatoria de las pretensiones de la demanda. La demandante apeló la decisión.

Concedido el recurso, el expediente se remitió a esta Corporación para surtir la segunda instancia. Actualmente, el asunto está al despacho para fallo.

En escrito de 16 de enero de 2019, el apoderado de la actora solicitó unificación de jurisprudencia.

SOLICITUD DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

ISA S.A. E.S.P., por intermedio de apoderado, solicita la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial en materia de impuesto de alumbrado público, con lo

que se solucionan muchos litigios que cursan en diferentes Tribunales Administrativos del país, por hechos y objeto similares a los de este proceso.

Como sustento fáctico expone lo siguiente:

ISA S.A. E.S.P. es una empresa de servicios públicos mixta que presta el servicio público complementario de transporte de energía eléctrica, a través de subestaciones, torres y líneas de transmisión que atraviesan el país.

Las torres sostienen las líneas de transmisión de energía eléctrica de alta tensión, que recorren varios municipios pero no se benefician del servicio de alumbrado público ni forman parte de la colectividad de las jurisdicciones donde se ubican, pues no posee establecimientos o bienes inmuebles. Esos activos no están en zonas urbanas de los municipios y en algunos ni siquiera tiene subestaciones, solo líneas de transmisión a alta tensión (220-500 Kv).

Varios municipios consideran a ISA S.A. E.S.P. como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en sus jurisdicciones y han iniciado proceso de fiscalización que culmina con liquidaciones oficiales o documentos de cobro del referido tributo.

ISA S.A. E.S.P. ha ejercido el derecho a la defensa, a través de los recursos procedentes en vía administrativa y de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en vía judicial, para alegar que no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.

El cobro del impuesto de alumbrado público ha causado que le embarguen recursos y un gasto para la empresa en representación judicial de \$711.000.000.

La controversia en estos casos es *"si las empresas transportadoras de energía eléctrica, que atraviesan municipios con sus líneas de transmisión, sin tener subestaciones u otros establecimientos en estos municipios y, en consecuencia no son beneficiarios del servicio de alumbrado público, pueden ser catalogadas como sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público."*

Informa que los municipios Los Palmitos (Sucre), Albania (Guajira), San Roque (Antioquia) y Cáceres (Antioquia) están tramitando 36 procesos de fiscalización, en vía administrativa, contra ISA S.A. E.S.P., por concepto de impuesto de alumbrado público.

Informa también que existen varios procesos de nulidad y restablecimiento de derecho entre ISA S.A. E.S.P. y los referidos municipios. Los procesos son los que a continuación se relacionan:

	Despacho	Radicado	Demandante	Demandado
1	CE ¹ - S ² 4	05001-23-33-000-2014-00826-01	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Cáceres
2	Trib. Adm. Sucre	70001-33-33-006-2015-00133-01	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
3	Trib. Adm. Sucre	70001-33-33-009-2015-00181-01	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
4	Trib. Adm. Sucre	70001-33-33-004-2015-00015-01	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
5	Trib. Adm. Sucre	70001-23-33-000-2018-00032-00	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos

¹ Consejo de Estado

² Sección Cuarta

6	Trib. Adm. Sucre		70001-23-33-000-2018-00033-00	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
7	Juzgado 6 Adm Sincelejo		70001-33-33-006-2014-00163-00	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
8	Juzgado 6 Adm Sincelejo		70001-33-33-006-2015-00102-00	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
9	Juzgado 8 Adm Sincelejo		70001-33-33-008-2015-00262-00	ISA S.A. E.S.P.	Mpio Los Palmitos
10	Juzgado 35 Adm Medellín		05001-33-33-035-2016-00341-01	ISA S.A. E.SP.	Mpio San Roque
11	Juzgado 1 Adm Medellín		05001-33-33-001-2016-00477-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio San Roque
12	Trib Adm Antioquia		05001-23-33-000-2014-02104-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Cáceres
13	Trib Adm Antioquia		05001-23-33-000-2017-00499-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio San Roque
14	Trib Adm Antioquia		05001-23-33-000-2018-00349-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio San Roque
15	Trib Adm Guajira		44001-23-33-003-2015-00205-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Albania
16	Trib Adm Guajira		44001-23-33-001-2016-00106-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Albania
17	Juzgado 1 Adm Riohacha		44001-33-33-001-2015-00231-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Albania
18	Juzgado 3 Adm Riohacha		44001-33-40-003-2017-00091-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Albania
19	Juzgado 2 Adm Riohacha		44001-33-33-002-2015-00298-00	ISA S.A. E.SP.	Mpio Albania

En atención a lo anterior, solicita que esta Corporación asuma el conocimiento y decida en sentencia unificada los procesos con radicado 05001-23-33-000-2014-00826-01, 70001-33-33-006-2015-00133-01, 70001-33-33-009-2015-00181-01, 70001-33-33-004-2015-00015-01.

Como fundamento jurídico de la solicitud, transcribe el artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA].

Sostiene que para que no continúe la congestión del sistema judicial en este asunto en particular, es necesario que el Consejo de Estado, como órgano de cierre, fije una decisión unificada que permita al contribuyente, a las entidades recaudadoras y a las administradoras del impuesto de alumbrado público conocer la posición generalizada de esa Corporación frente al asunto debatido. De esa manera se dará claridad a la controversia que existe entre las empresas prestadoras del servicio de transporte de energía eléctrica y los municipios.

Las razones que sustentan la solicitud son las siguientes:

Por **importancia jurídica**. Considera que actualmente no existe un criterio unificado sobre las condiciones necesarias para determinar el hecho generador del tributo y el sujeto pasivo. Lo que existe es una regulación difusa que varía de municipio a municipio, pues la interpretación es diferente e incluso, en algunos casos, contradictoria al ordenamiento jurídico superior.

Explica que las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 establecieron el impuesto de alumbrado público y determinaron la titularidad en los municipios y distritos para efectos de recaudo. Así que es un tributo mixto, pues se origina en una norma nacional pero su regulación y recaudo en una norma local. Sin embargo, un pronunciamiento jurisprudencial sobre el tema, con efecto *erga omnes*, extenderá sus beneficios a todo el territorio nacional, lo que permitirá que otras sociedades

diferentes a ISA S.A. E.S.P se favorezcan de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial.

Advierte que el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, establece los lineamientos generales que deben tener en cuenta los municipios al regular los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público. De igual forma, debe tenerse en cuenta el Decreto Reglamentario 943 de 2018.

Entonces, es imperativo tener mayor seguridad jurídica, lo que se da con un pronunciamiento claro sobre los presupuestos normativos que los contribuyentes y recaudadores deben aplicar.

Por **trascendencia económica y/o social**. Precisa que el problema jurídico que se pretende solucionar con una sentencia de unificación es: (i) cuándo se configura el hecho generador del impuesto de alumbrado público y (ii) cómo se adquiere la calidad de sujeto pasivo del mismo. Tal determinación evitará un cobro arbitrario e indiscriminado del gravamen y en caso de que se haga podrá presentarse la respectiva sentencia de unificación ante las autoridades administrativas para que no se inicien procesos en vía administrativa y judicial.

Sostiene que contra ISA S.A. E.S.P existen activos 36 procesos administrativos y 19 procesos judiciales por una cuantía de \$3.536.000.000 más los honorarios de abogados que ascienden a \$711.000.000.

Así que la libertad de los entes territoriales en la imposición e interpretación del tributo ha generado reiterados abusos contra una empresa con capital público.

Por **necesidad de sentar jurisprudencia**. Es importante que se dicte un pronunciamiento con efecto vinculante [*erga omnes*] para que los entes territoriales actualicen su normativa frente al impuesto de alumbrado público.

Observa que a pesar de que existen varios pronunciamientos jurisprudenciales³ que le dan la razón, solo tienen efectos *inter partes*, por lo que los entes territoriales continúan con los abusos al interpretar y dar un alcance diferente a las normas que regulan el impuesto.

Por todo indicado, “[...] el Consejo de Estado podría mediante Sentencia de Unificación recoger o adoptar la jurisprudencia que hoy se encuentra visible en las sentencias proferidas por la Sección Cuarta dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se ha precisado los elementos que deben cumplirse para que una persona realice el hecho generador del impuesto de alumbrado público. [...]”

³ Cita la sentencia de 19 de abril de 2018, Rad. 05001-23-33-000-2013-01891-01 [22062], M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA dispone:

Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos⁴.

Conforme con la norma transcrita, corresponde a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencia de unificación, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las subsecciones o de los tribunales, o por petición del Ministerio Público, (i) por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, y (ii) sobre procesos pendientes de fallo de las subsecciones de la Corporación, y de los tribunales, que se tramiten en única o segunda instancia.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición debe exponer las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso, y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica, social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Por tanto, procede la Sala a verificar si la petición presentada por ISA S.A. E.S.P. reúne los requisitos antes descritos.

Frente a la unificación de jurisprudencia, esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos⁴:

⁴ Auto del 16 de julio de 2015, exp. 21021, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Ver también auto del 18 de junio de 2015, exp. 21509, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y sentencia del 2 de julio de 2015, exp. 21284, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

"En efecto, mediante las sentencias de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado debe asumir una importante y nueva función, la de identificar las decisiones de la jurisdicción que constituyan jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y, por tanto, permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en estas sentencias especiales que se convertirán, hacia el futuro, en guía segura, conocida y previsible de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley.

En ese sentido, no basta que los procesos versen sobre un mismo tema, puesto que este mecanismo no solo fue instituido para analizar casos similares, sino para decidir de forma unificada un supuesto fáctico que afecta en forma global a la sociedad, o un conflicto superior para la vida colectiva que tenga trascendencia en el funcionamiento del ordenamiento jurídico, o para preservar la armonía y la paz entre los administrados mediante la aplicación del principio de confianza legítima, situaciones que no fueron sustentadas por la actora."

En el *sub examine*, la actora explicó de manera suficiente las razones que sustentan la importancia jurídica, la trascendencia económica y la necesidad de dictar una sentencia de unificación en la que se identifiquen claramente los elementos del impuesto de alumbrado público.

Al respecto, sostuvo que los entes territoriales han interpretado y dado un alcance diferente a la normativa que regula el impuesto de alumbrado público, lo que ha generado un elevado daño económico y un alto número de procesos administrativos y judiciales, que implica una congestión innecesaria del sistema judicial.

La Sala considera que le asiste razón a la demandante y que es necesario un pronunciamiento con la formalidad de sentencia de unificación que brinde precisión y certeza para las autoridades administrativas encargadas del impuesto de alumbrado público, así como de los sujetos pasivos del tributo, procurando la efectiva aplicación de los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se accede a la solicitud de proferir una sentencia de unificación en este proceso.

En cuanto a la solicitud de que se asuma conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 70001-33-33-006-2015-00133-01, 70001-33-33-009-2015-00181-01 y 70001-33-33-004-2015-00015-01 que se tramitan en el Tribunal Administrativo de Sucre, la Sala estima que no es necesario, pues la función unificadora se cumplirá al emitir el correspondiente fallo en este proceso [Rad. 05001-23-33-000-2014-00826-01]. En consecuencia, se rechaza esta solicitud.

Por lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

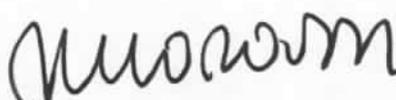
RESUELVE

1. **ACCEDER** a la solicitud de unificación de jurisprudencia presentada por INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P S.A, respecto de este proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. **RECHAZAR** la solicitud de asumir el conocimiento de los procesos con radicado 70001-33-33-006-2015-00133-01, 70001-33-33-009-2015-00181-01 y 70001-33-33-004-2015-00015-01 que se encuentran en el Tribunal Administrativo de Sucre.

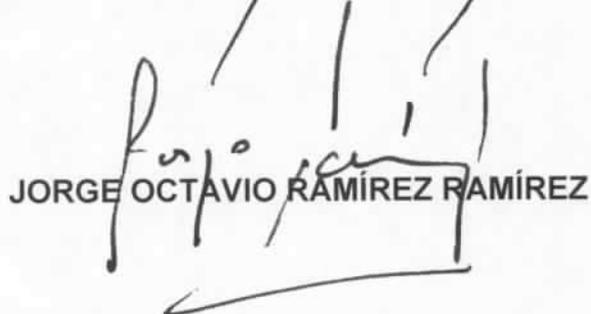
3. Una vez se notifique esta providencia, regrese el expediente al despacho para proferir sentencia de unificación.

Notifíquese y cúmplase,


JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección


MILTON CHAVES GARCÍA


STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO


JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ