



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 15001-23-31-000-1998-01107-01(36705)**

**Actor: MUNICIPIO DE JENESANO**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: IMPUESTO POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS - obligación del Ministerio de Minas y Energía de liquidar el impuesto por oleoductos y gasoductos / OPERACIÓN ADMINISTRATIVA – indebida escogencia de la acción – la reparación directa no es la acción adecuada para cuestionar la liquidación de un impuesto consignada en un acto administrativo.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 22 de enero de 2009, por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se declaró inibido para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- La demanda**

En escrito presentado el 25 de septiembre de 1998, el municipio de Jenesano, por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Minas y Energía, con el fin de que se le declare administrativamente responsable de:

*“Los perjuicios ocasionados al MUNICIPIO DE JENESANO BOYACÁ en razón a la indebida liquidación del impuesto al transporte (Ley 141 de 1994) correspondiente al tramo del oleoducto denominado EL PORVENIR-VASCONIA que cruza por los terrenos de su jurisdicción a partir de la vigencia de 1995 incluida”<sup>1</sup>.*

## **2.- Las pretensiones**

Por concepto de las sumas dejadas de pagar por el impuesto de transporte referente al año 1995, se solicitó la suma de \$88'273.355; por el año 1996 la de \$160'209.037; por el año 1997 la de \$185'843.342 y para el año 1998 el monto de \$21'509.324.

## **3.- Los hechos**

En la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

La Ley 141 de 1994 estableció el impuesto de transporte por el cruce de oleoductos a los municipios que se vieran afectados por esa servidumbre.

El 6 de septiembre de 1997 la Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol S.A. certificó que el oleoducto El Porvenir – Vasconia atravesaba el municipio de Jenesano en una longitud de 5 kilómetros.

En reiteradas oportunidades el municipio de Jenesano solicitó tanto al Ministerio de Minas y Energía como a Ecopetrol S.A., la revisión del kilometraje que correspondía a dicho ente territorial por el paso del oleoducto El Porvenir – Vasconia.

---

<sup>1</sup> Fls. 29 a 36 c 1.



El 6 de agosto de 1996 el Ministerio de Minas y Energía dio respuesta a una de las solicitudes presentadas por el municipio de Jenesano, en la cual indicó que la entidad oficial encargada de certificar y determinar con precisión la delimitación de los oleoductos era el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En igual sentido se pronunció Ecopetrol S.A. en comunicación del 7 de mayo de 1996, por tanto, el 9 de septiembre de 1996 el Municipio solicitó a ese Instituto la revisión del kilometraje del referido oleoducto.

El 8 de julio de 1997 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi determinó que la distancia total inclinada del tramo del oleoducto El Porvenir – Vasconia en el municipio de Jenesano era de 13.509.69 kilómetros.

El 17 de septiembre de 1997 el Ministerio de Minas y Energía remitió a Ecopetrol S.A. la certificación emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sin embargo, pese a dicha certificación, el Ministerio ha liquidado el impuesto de transporte sobre la longitud de 5 kilómetros desde el año 1995, sin que haya procedido a cuantificar los ajustes correspondientes a dicha vigencia y subsiguientes.

Como consecuencia de lo anterior el municipio de Jenesano ha dejado de percibir los valores correspondientes a los años 1995 y siguientes, lo cual le ha generado un importante detrimento patrimonial.

El Ministerio de Minas y Energía incurrió en falla en el servicio, pues a pesar de tener la evidencia suficiente para reliquidar el impuesto de transporte no realizó las acciones administrativas y contables pertinentes, a fin de corregir la anomalía, demostrando su negligencia.

#### **4.- La oposición**

La Nación - Ministerio de Minas y Energía contestó la demanda y se opuso a las pretensiones en ella contenidas. Defendió su actuación señalando que en su momento no se pudo acoger la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi porque se

necesitaba determinar con la información general del oleoducto El Porvenir – Vasconia cuáles municipios se afectaban con dicha certificación.

Lo anterior no quiere decir que el Ministerio no haya efectuado las gestiones tendientes a solucionar los inconvenientes del oleoducto El Porvenir – Vasconia, pues en múltiples ocasiones solicitó a los operadores del ducto la medición correspondiente.

En todo caso, en el evento en que prosperara el argumento de falla en el servicio propuesto por la entidad accionante, consideró que no solo el Ministerio sería el llamado a responder sino también Ecopetrol S.A. y el Oleoducto Central S.A. – Ocesa.

Propuso como excepciones la caducidad, la integración de la Litis y el pago<sup>2</sup>.

#### **4.1.- Integración de la Litis**

Mediante auto del 5 de julio de 2000 se integró la litis ordenando la vinculación de Ecopetrol S.A. y del Oleoducto Central S.A. – Ocesa<sup>3</sup>.

**4.1.1-** El Oleoducto Central S.A. – Ocesa se opuso a las pretensiones de la demanda y aseguró que no es cierto que la Ley 141 de 1994 consagre el pago del impuesto de transporte a los municipios que se vean afectados con la servidumbre, porque este es un derecho real que se negocia con los propietarios de los predios por donde atraviesa el oleoducto.

Afirmó que el Ministerio de Minas y Energía sí reliquidó el impuesto de transporte del municipio del Jenetano correspondiente a los trimestres segundo de 1996 hasta el primero de 1998, en proporción al kilometraje certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (13 kilómetros 509 metros del oleoducto), razón por la cual Ocesa S.A. pagó a dicho ente territorial la suma de \$271'004.681.

Formuló las excepciones de caducidad y pago<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Fls. 254 a 272 c 1.

<sup>3</sup> Fl. 275 c 1.

**4.1.2-** Ecopetrol S.A. también se opuso a las pretensiones señalando que la demanda se encuentra caducada, pues el momento en el cual se habría generado la omisión fue el año 1995, cuando el Ministerio liquidó el impuesto de transporte, de manera que a la fecha de presentación de la demanda había transcurrido el término indicado en el artículo 136 numeral 8 del C.C.A.

Consideró igualmente que Ecopetrol S.A. carece de legitimación en la causa por pasiva para responder por las pretensiones, pues a partir de diciembre de 1995 dejó de ser la operadora del oleoducto El Porvenir – Vasconia.

Como consecuencia planteó las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>5</sup>.

## **5.- La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia del 22 de enero de 2009, se declaró inhibido para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

El *a quo* fundamentó su decisión en que a juicio de la entidad territorial demandante existen normas que le daban el derecho al pago del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos para municipios no productores, ajustado al volumen y kilometraje transportado, derecho que habría sido vulnerado por la liquidación “errada” que realizó el Ministerio de Minas y Energía, por tanto, la acción no podía ser otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa, pues si bien podría considerarse un daño, su causa no tuvo origen en una omisión, sino en la presunta violación de la ley.

Aseveró que si la parte actora consideraba que se le había desconocido un derecho contemplado en la ley estaba obligada a provocar un pronunciamiento de la

---

<sup>4</sup> Fls. 347 a 354 c 1.

<sup>5</sup> Fls. 484 a 492 c 1.

administración frente a sus pretensiones y, de ser viable, proponer al respecto los recursos previstos en los artículos 50 y siguientes del C.C.A., para luego demandar su nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa y, como consecuencia, solicitar el restablecimiento de los derechos que consideraba conculcados.

Consideró que en este caso no se está ante un hecho u omisión administrativa, dado que la liquidación del impuesto, como obligación legal, se hizo mediante la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración, tendiente a crear o modificar situaciones jurídicas del sujeto pasivo del gravamen y de su beneficiario, de tal suerte que no es un hecho positivo o negativo sino un acto administrativo.

En conclusión, el *a quo* estimó que la vía procesal escogida por la entidad demandante fue inadecuada, razón por la cual se inhibió para pronunciarse de fondo<sup>6</sup>.

## **6.- La impugnación**

La entidad demandante interpuso recurso de apelación en contra del fallo de primera instancia, con el fin de que se revoque dicho proveído, manifestando que no atacó el acto administrativo de liquidación del impuesto al transporte pues no consideró que violara la ley en manera alguna, por el contrario, atacó la negligencia y por ende la omisión de la Administración, al no tomar las precauciones y las medidas pertinentes que le permitieran basar el acto administrativo de liquidación del impuesto en hechos reales y verificables, en atención a los múltiples requerimientos que la demandada recibió para que constatará la medida del cruce del trayecto del oleoducto que pasa por el municipio del Jenesano.

Aseveró que los actos administrativos de liquidación del impuesto al transporte se motivaron en información imprecisa y datos inexactos, que, a la postre, era deber del Ministerio efectuar la verificación, obligación que se omitió a pesar de las peticiones elevadas por la entidad territorial advirtiendo el error<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Fls. 601 a 616 c 2.

<sup>7</sup> Fls. 618 a 621 c 2.

## **7.- Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

**7.1-** El municipio del Jenesano presentó escrito en el cual señaló que el *a quo* cometió un error evidente y contundente al no pronunciarse de fondo, pues la acción de reparación directa sí es la adecuada, dado que los actos administrativos que liquidaron el impuesto al transporte fueron expedidos en legal forma, lo que se cuestionó a la Administración fue la omisión por no verificar las bases reales del impuesto para hacer la liquidación<sup>8</sup>.

**7.2-** Ecopetrol S.A. consideró que, en efecto, como lo estableció el Tribunal *a quo*, si lo alegado por la parte demandante fue la liquidación del impuesto al transporte, este se hizo mediante un acto administrativo unilateral en el cual, al parecer, no se aplicó la ley correctamente, lo que permite concluir que la acción idónea era la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Señaló que la accionante fue negligente al no atacar el acto administrativo por, según su dicho, haberse vulnerado lo dispuesto en la Ley 141 de 1994<sup>9</sup>.

**7.3-** El Ministerio de Minas y Energía precisó que efectuó la liquidación del impuesto al transporte con base en la información suministrada por los operadores de los oleoductos, que, en este caso, eran Ecopetrol S.A. y Ocesa S.A.

Advirtió que en reunión del 15 de septiembre de 1998, celebrada con los alcaldes de los municipios por donde atraviesa el oleoducto El Provenir – Vasconia, entre los que se encontraba el alcalde del municipio del Jenesano, dados los inconvenientes presentados por la imprecisión en la información sobre las longitudes por las que atravesaba el ducto y los impactos que la reliquidación tendría en algunos municipios, se acordó reliquidar el impuesto desde el segundo trimestre del año 1996.

Aseguró que para no perjudicar a dichos municipios se acordó efectuar la reliquidación del período señalado en cuatro pagos, los cuales se realizaron junto con la liquidación de los trimestres segundo y cuarto del año 1998 y primero y segundo del año 1999, así, a la

---

<sup>8</sup> Fls. 633 a 636 c 2.

<sup>9</sup> Fls. 637 a 641 c 2.

fecha, el municipio del Jenesano ya recibió el pago total del menor valor que por impuesto de transporte por el oleoducto El Provenir – Vasconia le correspondía, por lo que la demanda “*no tiene razón de ser*”, siendo procedente la excepción de pago.

Finalmente, insistió en la ocurrencia de la caducidad de la acción, al menos con respecto a las solicitudes que hizo el municipio del Jenesano antes de 1996 para la revisión del kilometraje, pues en cuanto a ellas trascurrieron los dos años a que hace referencia el artículo 136 numeral 8 del C.C.A<sup>10</sup>.

## **8.- Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público solicitó que se confirmara el fallo impugnado, pues la supuesta irregularidad está contenida en el acto de liquidación y siendo así debió incoarse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa, como a su parecer erradamente se hizo, dado que se debatió uno de los elementos de dicha liquidación, por tanto, adolecía de una falsa motivación al haber considerado el kilometraje incorrecto.

No obstante lo anterior, señaló que a partir del segundo trimestre de 1996 se efectuó la reliquidación del impuesto teniendo en cuenta los 13.78 kilómetros para el municipio del Jenesano<sup>11</sup>.

## **9.- Impedimento de Magistrado**

Mediante escrito del 2 de marzo de 2016, el señor Consejero Carlos Alberto Zambrano Barrera manifestó su impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en el artículo 150 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil, dado que Ecopetrol S.A. fue vinculada al presente proceso en calidad de litisconsorte, para la cual se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Judiciales y Extrajudiciales de la Vicepresidencia Jurídica, entre el 23 de octubre de 2000 y el 31 de octubre de 2011,

---

<sup>10</sup> Fls. 657 a 669 c 2.

<sup>11</sup> Fls. 674 a 689 c 2.



tiempo durante el cual emitió conceptos y gestionó las actuaciones judiciales tendientes a garantizar la defensa de la citada empresa.

En atención a lo anterior, considera la Sala que se configura la causal invocada<sup>12</sup>, por lo que es del caso declarar fundado el impedimento y separar del conocimiento del presente asunto al doctor Zambrano Barrera, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

## II.- CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, para cuyo efecto se abordarán los siguientes temas: **1)** la competencia funcional del Consejo de Estado para conocer del presente asunto; **2)** obligación del Ministerio de Minas y Energía de liquidar el impuesto por oleoductos y gasoductos; **3)** indebida escogencia de la acción – la reparación directa no es la acción adecuada para cuestionar la liquidación de un impuesto consignada en un acto administrativo.

### 1.- Competencia

Para que el asunto tenga vocación de doble instancia, la cuantía del proceso debe exceder de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al año 1998<sup>13</sup>. Dado que en la demanda se solicitó como pretensión mayor la suma de \$185'843.342 por concepto de lo dejado de percibir por el ente demandante para el año 1997, se impone concluir que esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto.

---

<sup>12</sup> “**Artículo 150. Causales de Recusación.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, interés directo o indirecto en el proceso”.

<sup>13</sup> El salario mínimo para el año 1998 fue de \$203.826, por lo que 500 S.M.L.M. ascendía a la suma de \$101'913.000.

## **2.- Obligación del Ministerio de Minas y Energía de liquidar el impuesto por oleoductos y gasoductos**

La Ley 141 de 1994 “*Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones*”, en el texto original del párrafo del artículo 26<sup>14</sup> consagró que el impuesto al transporte por todos los oleoductos y gasoductos sería cedido a las entidades territoriales. Igualmente estipuló que se cobraría por trimestres vencidos a cargo del propietario del crudo o del gas, cuyo recaudo se distribuiría entre los municipios no productores, por los cuales atravesaran los respectivos ductos, en proporción al volumen y al kilometraje.

En orden a lo anterior, el Decreto 1747 de 1995 reglamentó lo referente a la liquidación y distribución del mencionado impuesto señalando que el Ministerio de Minas efectuaría las liquidaciones trimestrales correspondientes a dicho gravamen, para distribuir las entre los municipios cuyas jurisdicciones fueran atravesadas por los oleoductos y gasoductos, en proporción al volumen y al kilometraje<sup>15</sup>.

Mediante Resolución 8-2104 del 2 de noviembre de 1994 se estableció el procedimiento para el cálculo del precio básico de las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos y, en su artículo 9, determinó que para la liquidación del impuesto de transporte de petróleo y de gas, las empresas operadoras debían enviar la información sobre los volúmenes transportados al Ministerio de Minas y Energía dentro de los diez días hábiles siguientes a la operación. Es con dicha información que el Ministerio liquida y distribuye el recaudo correspondiente a cada municipio beneficiario.

En virtud de la facultad otorgada al Ministerio mediante el artículo 26 de la Ley 141 de 1994, posteriormente subrogado por el artículo 131 de la Ley 1530 de 2012 “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”, es que

---

<sup>14</sup> Derogado por el artículo 160 de la Ley 1530 de 2012 “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”.

<sup>15</sup> Artículo 19 párrafo 1.

dicha entidad establece los criterios generales para el recaudo y pago del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos, a cargo de los operadores de los mencionados ductos.

En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía emite un acto administrativo en el cual establece el objeto y elementos del impuesto, el procedimiento y fórmula para su liquidación, la obligación de enviar la información necesaria por parte de los operadores de los oleoductos y gasoductos, entre otras consideraciones y, de conformidad con tales parámetros, procede a la liquidación trimestral del gravamen.

### **3.- Indebida escogencia de la acción – la reparación directa no es la acción adecuada para cuestionar la liquidación de un impuesto consignada en un acto administrativo**

Esta Sala ha sido reiterativa en que *“la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”*<sup>16</sup>.

Así mismo se ha considerado que cuando el daño proviene directamente de un acto administrativo este deberá demandarse mediante la acción de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con el artículo 85 del C.C.A., empero, si la fuente del daño es un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción idónea será la de reparación directa<sup>17</sup>.

Es por lo anterior, que esta Subsección ha señalado que el criterio útil para determinar *“la acción procedente para reparar daños generados por la Administración es el origen de los mismos”*, de tal manera que si la causa del daño solo puede remediarse dejando

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, exp. 25000-23-26-000-2003-00040-01(29.799), CP: Danilo Rojas Betancourth. En el mismo sentido consultar las sentencias de 12 de mayo de 2011, exp. 26.758, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, del 7 de junio de 2007, exp. 16.474, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de 19 de julio de 2007, exp. 30.905, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; de 31 de agosto de 2005, exp. 29.511, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>17</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, exp. 25000-23-26-000-2003-00040-01(29.799), CP: Danilo Rojas Betancourth.

sin efectos un acto administrativo, el mismo debe demandarse ante esta jurisdicción a fin de someterlo al control de legalidad respectivo, por el contrario, si lo que se reprocha a la Administración no proviene ni prescinde de un acto administrativo, se tratará de un hecho, acción u operación administrativa o, si la acción se deriva de aquel pero no se cuestiona su legalidad sino sus efectos, la responsabilidad se configurará mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el acto administrativo legal<sup>18</sup>.

En el caso que se examina la entidad demandante alega la supuesta omisión de la Administración, consistente en no fundamentar el acto administrativo de liquidación del impuesto de transporte por oleoductos en la verdadera longitud del cruce del oleoducto El Porvenir – Vasconia por la jurisdicción del municipio del Jenésano, esto es, en 13.509.69 kilómetros en vez de 5 kilómetros como en efecto lo hizo.

Tal inquietud fue puesta en conocimiento del Ministerio de Minas y Energía por parte del municipio del Jenésano, que elevó la respectiva solicitud ante esa entidad para que se modificara la longitud con la cual se venía liquidando el impuesto y a la que el Ministerio respondió que esa información le había sido reportada por el operador del ducto, Ecopetrol S.A., la cual en todo caso debía ser certificada y determinada con precisión por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>19</sup>.

Ante dicha respuesta el municipio del Jenésano solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la certificación de la distancia recorrida por el citado oleoducto a través su territorio, el cual respondió que la distancia total del recorrido del ducto en el Municipio era de 13.509.63 kilómetros<sup>20</sup>.

Posteriormente el Ministerio de Minas y Energía dio traslado de esta información a Ecopetrol S.A. como operador del oleoducto El Porvenir – Vasconia, a fin de que revisara el cubrimiento municipal de dicho ducto y remitiera los datos para proceder a la liquidación respectiva, comunicación de la cual le hizo saber en su oportunidad al alcalde del municipio del Jenésano<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2013, exp. 25000-23-26-000-2000-01771-02(27278), CP. Hernán Andrade Rincón.

<sup>19</sup> Fls. 8 y 9 c 1.

<sup>20</sup> Fls. 11 a 12 c 1.

<sup>21</sup> Fls. 17 a 19 c 1.

Finalmente, con base en dicha información el Ministerio reliquidó el aludido impuesto en favor del municipio del Jenesano, teniendo en cuenta los 13.509.63 kilómetros de longitud del tramo del oleoducto que atraviesa por su territorio a partir de 1995, tal como se desprende de las liquidaciones aportadas<sup>22</sup>. Igualmente, se allegaron certificaciones del Ministerio según las cuales el municipio del Jenesano recibió los pagos reajustados correspondientes a los años 1998 y 1999, por concepto de dicho impuesto<sup>23</sup>.

Ahora, observa la Sala que si bien no se allegó al plenario el acto o los actos administrativos que fijaron los parámetros del impuesto al transporte por oleoductos para los años 1995 a 1998 y siguientes, el Municipio sí elevó petición ante el Ministerio, se produjo un acto administrativo y se generó una actividad de la entidad demandada para proceder a la reliquidación del impuesto, previa certificación del trayecto municipal objeto del oleoducto El Porvenir – Vasconia y del requerimiento a Ecopetrol S.A. como operador del mismo, para que hiciera la revisión de dicho cubrimiento municipal y, posteriormente, se reenviara dicha información al Ministerio de Minas y Energía para su respectiva liquidación.

Se colige entonces que la cuestión planteada por el municipio del Jenesano sí se encuentra atada a un acto administrativo, pues alude a uno de los elementos esenciales de la fórmula de liquidación del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos, consistente en la longitud del ducto que atraviesa la jurisdicción del Municipio, dado que en principio el Ministerio lo liquidó basado en 5 kilómetros cuando la longitud correcta eran 13.509.63 kilómetros, según lo certificó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

De ello se desprende que el Ministerio manifestó su voluntad y realizó unas liquidaciones que el beneficiario del impuesto consideró erróneas y que en su momento debió objetar, pues fueron consecuencia de aplicar una fórmula con base en una información imprecisa, que, en todo caso, posteriormente fue corregida y reliquidado el tributo según los documentos aportados por la entidad accionada, dicha inconformidad

---

<sup>22</sup> Fls. 520 y 521 c 1.

<sup>23</sup> Fls. 121 a 167 y 244 a 253 c 1.

se corrobora con lo manifestado por la entidad apelante cuando señala en su escrito de impugnación: *“se tiene que los actos administrativos de liquidación se motivaban en información imprecisa y datos inexactos que a la postre era de obligatorio deber el conocer de su veracidad por parte de la Administración”*.

Siendo así, de persistir la inconformidad de la demandante frente a las reliquidaciones del aludido impuesto hechas por el Ministerio de Minas y Energía, debe entenderse que éste se trata de un simple acto de ejecución conforme a los parámetros de liquidación establecidos en el acto que consagra los criterios generales para el recaudo y pago del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos y, en ese entendido, debe ejercer los recursos disponibles así como la acción pertinente para discutir su legalidad, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior encuentra asidero en la información que al respecto suministra al público el Ministerio de Minas y Energía, pues, por ejemplo, en la actualidad el acto administrativo que establece los criterios generales para el recaudo y pago del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos es la Resolución No. 72537 del 5 de noviembre de 2013<sup>24</sup>, la cual desarrolla el artículo 131 de la Ley 1530 de 2012, consagrando el objeto y elementos del impuesto, sujetos activos y pasivos del mismo, fórmula de liquidación, base gravable, procedimiento para la liquidación, autoridad liquidadora y destinación de los recursos. Como consecuencia de seguir estos parámetros, el Ministerio procede a hacer las respectivas liquidaciones trimestrales.

Concluye entonces la Sala que no solo se ejerció la acción equivocada por parte de la entidad demandante, sino que a la fecha sus pretensiones habrían sido satisfechas, pues el Ministerio realizó las reliquidaciones del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos para los años 1995 a 1998, las cuales en todo caso, debieron ser objetadas en su oportunidad así como los pagos que ya recibió, según se documentó en el plenario.

Por lo expuesto, se confirmará el fallo apelado.

---

<sup>24</sup>[http://www.webicdt.net:8080/sitios/principal/academica/relatoria/NormasPublicas/Resoluci%C3%B3n%2072537%20de%202013\\_Ministerio%20de%20Minas%20y%20Energ%C3%ADa.pdf](http://www.webicdt.net:8080/sitios/principal/academica/relatoria/NormasPublicas/Resoluci%C3%B3n%2072537%20de%202013_Ministerio%20de%20Minas%20y%20Energ%C3%ADa.pdf)

### **Condena en costas**

Habida cuenta de que, para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento manifestado por el doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, por lo que, en consecuencia, queda separado del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el 22 de enero de 2009.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMÍTASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

