



**SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO  
PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Referencia:** ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 15001-23-31-000-2011-00569-01 (22279)  
**Demandante:** ECOPETROL S. A.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

**Tema:** Impuesto de alumbrado público. Empresas dedicadas a la exploración y explotación de petróleos.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 31 de julio de 2015, proferida por la Sección Primera, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca, que decidió (ff. 306 y 307):

PRIMERO: DECLÁRESE que no se ha de resolver como medios exceptivos los argumentos contentivos en las excepciones nominados como "*presunción de legalidad y validez del acto demandado*", "*ineptitud de la demanda*", "*ausencia de prueba y fundamentos frente a la nulidad invocada*" impetradas por la entidad demandada.

SEGUNDO: NIÉGUESE las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos.

(...)

QUINTO: ABSTIÉNESE de condenar en costas.

(...)

## **ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante la Resolución 1237, del 22 de noviembre de 2010, el municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de Ecopetrol S. A., por los meses de agosto de 2007 a julio de 2010 (ff. 38 a 45).

La demandante interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación antes referida (ff. 46 a 51), el cual fue desatado por el municipio mediante la Resolución 0100-143-97-126, del 20 de junio de 2011, en el sentido de confirmar el acto recurrido (ff. 53 a 63).

## **ANTECEDENTES DEL PROCESO**

### **Demanda**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (CCA, Decreto 01 de 1984), la demandante formuló las siguientes pretensiones (ff. 1 y 2):

PRIMERA: Que se declare nulo el Acto Administrativo complejo, expedido por el municipio de Puerto Boyacá, integrado por:

1).- La Resolución 1237, de 22 de noviembre de 2010, por la que la Tesorería Municipal de Puerto Boyacá profirió la liquidación agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2007; enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2008; enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2009 y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio de 2010.

2).- La Resolución 0100-143-97-126 de 20 de junio de 2011, por medio de la cual la Tesorería Municipal de Puerto Boyacá resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la anterior, confirmándola.

SEGUNDA: Como consecuencia, se restablezca en su derecho a ECOPETROL S.A., declarando que no está obligada a pagar las sumas determinadas en los actos demandados, y

TERCERA: Que se condene en costas a la parte demandada.

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 287. 3, 313.4, y 338 de la Constitución; 16 del Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953); 16 del Decreto 850 de 1965; y 27 y 28 de la Ley 141 de 1993. El concepto de la violación de las citadas normas se resume así:

Indicó que la sociedad tiene instaladas líneas para el transporte de combustible en Puerto Boyacá que están dirigidas al beneficio de la actividad petrolera y, por ello, esta no puede someterse a imposición territorial. En ese sentido, señaló que el municipio pasó por alto que la actividad de transporte de petróleo está exenta de todo tipo de gravámenes locales, en virtud del artículo 16 del Código de Petróleos.

Citó la sentencia de esta Sección del 11 de marzo de 2010 (expediente 15344, CP: Ligia López) y la sentencia C-221 de 1997 de la Corte Constitucional, para sustentar que el cobro del impuesto de alumbrado público es incongruente con la existencia de regalías que gravan el transporte de petróleo como componente de la cadena productiva de hidrocarburos.

De otra parte, aseguró que las tarifas establecidas en el Acuerdo 021 de 2007, *«Por medio del cual se modifica el Acuerdo 028 de 2005 de alumbrado público y se dictan otras disposiciones»*, son desproporcionadas y permiten al municipio recaudar por concepto de alumbrado público valores mayores al costo de la prestación del servicio, en contravención de lo dispuesto por la Resolución CREG 043 de 1995.

### **Contestación de la demanda**

El municipio de Puerto Boyacá se opuso a las pretensiones de la demanda y se pronunció sobre los cargos de violación, así (ff. 112 a 125):

Argumentó que los actos administrativos demandados se expidieron en cumplimiento de la Constitución y de las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, que crearon el impuesto de alumbrado público.

Añadió que la constitucionalidad del tributo que sufraga los costos por la prestación del servicio de alumbrado fue avalada por la sentencia C-504 de 2002 y que, en casos concretos, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha establecido que, por virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales, los municipios son competentes para adoptar el gravamen mediante acuerdo y complementar el hecho generador esbozado en la ley.

Adujo que el Acuerdo 028 de 2005, modificado por el Acuerdo 021 de 2007, que estableció el impuesto de alumbrado público en la jurisdicción de Puerto Boyacá, obedece al principio de legalidad, por lo que las actuaciones administrativas basadas en esa normatividad se ajustan a derecho.

Indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, el hecho generador del tributo que se discute consiste en ser usuario potencial del servicio de alumbrado público y que, en el caso concreto, el demandante está inmerso en dicho hecho gravado, dada su condición de usuario potencial del servicio referido.

Señaló que la demandante no está exenta del tributo municipal, pues este no recae sobre las actividades de exploración, explotación y transporte de petróleo sino, como se explicó, sobre la circunstancia de ser beneficiario del servicio de alumbrado público que se presta en el municipio.

### **Sentencia apelada**

Mediante sentencia del 31 de julio de 2015, la Sección Primera, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones (ff. 281 a 307):

Explicó que, de conformidad con el criterio decantado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia del 11 de marzo de 2010 (expediente 16667, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), la

exención de que trata el artículo 16 del Código de Petróleos no se predica de los tributos propios de los municipios cuando el hecho generador no sea la actividad petrolera.

En ese contexto, manifestó que el Acuerdo 028 de 2005, modificado por el Acuerdo 021 de 2007, no grava las actividades de exploración, explotación y transporte de petróleo, sino la condición de beneficiario del servicio de iluminación pública.

De otra parte, citó las sentencias del 19 de febrero de 2015, expediente 2011-00565-00, y del 13 de mayo de 2015, expediente 2011-00571-00, proferidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en las que dicho tribunal determinó que la demandante es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en la jurisdicción de Puerto Boyacá.

Por los motivos expuestos, concluyó que la actora sí realizó el hecho imponible descrito en el ordenamiento municipal y, por consiguiente, sí era contribuyente del impuesto de alumbrado público para los meses en controversia.

Por último, señaló que se abstendría de analizar el cargo relacionado con la falta de proporcionalidad de la tarifa impuesta en los actos enjuiciados, porque la demandante omitió desarrollarlo oportunamente.

### **Recurso de apelación**

La parte actora apeló la decisión del tribunal y solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia.

Al efecto, reiteró los argumentos propuestos en la demanda y agregó que la Administración municipal no logró demostrar que el demandante hubiera realizado el hecho generador imputado, situación que fue pasada por alto por el *a quo* que, según la apelante, omitió valorar las pruebas que obran en el expediente sobre el particular.

Resaltó que la sociedad carece de «*residencia*» en Puerto Boyacá, de manera que, a la luz de la jurisprudencia de esta Sección, no

puede ser considerada como beneficiaria del servicio de alumbrado público ni sujeto pasivo del gravamen que lo sufraga.

### **Alegatos de conclusión**

La demandante insistió en los argumentos planteados en la impugnación. Por su parte, la demandada no se pronunció en esta etapa del proceso.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público solicitó que se revoque la sentencia de primer grado, pues estimó que aunque la recurrente no logró desvirtuar su calidad de usuaria potencial del servicio de alumbrado público el valor determinado por dicho concepto en los actos demandados sí fue desproporcionado.

Al respecto, explicó que la tarifa a la que se sujetan las empresas petroleras en el municipio de Puerto Boyacá es superior a la de otras industrias y que, en sentencia del 27 de agosto de 2015, expediente 20103, la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que dicha distinción tarifaria frente a otras industrias vulnera el principio de igualdad tributaria.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la actora, le corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Concretamente, se debate: (i) si los actos administrativos demandados desconocieron la prohibición contenida en los artículos 16 del Código de Petróleos y 27 de la Ley 141 de 1993; (ii) si la sociedad demandante realizó el hecho generador del impuesto de alumbrado público durante los periodos gravables de agosto de 2007 a julio de 2010; y (iii) si la cuantificación del impuesto concretada en dichos actos atenta contra el principio de equidad en materia tributaria.

Respecto del presunto desconocimiento de la prohibición de gravar las actividades de exploración y explotación del petróleo con impuestos territoriales, contenida en los artículos 16 del Código de Petróleos y 27 de la Ley 141 de 1993, se reiterará la posición fijada previamente por esta Sección<sup>1</sup>.

De acuerdo con ella, la exención prevista en el artículo 16 del Código de Petróleos no se ve afectada por el impuesto de alumbrado público porque ni el objeto imponible, ni el hecho generador del tributo recaen sobre la explotación de recursos naturales (sentencia de 11 de marzo de 2010, expediente 16667, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas). En estos términos, el gravamen se acompasa con las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en las sentencias C-567 de 1995 y C-538 de 1998, mediante las cuales declaró la constitucionalidad de las normas invocadas por la demandante a su favor.

A la luz de ese precedente, los actos censurados en el *sub lite* no determinaron la cuantía del impuesto en relación con las actividades desgravadas, sino que fijaron la base imponible en atención al consumo de energía eléctrica efectuado por la compañía durante los periodos en controversia a través de la estación Vasconia II.

En consecuencia, la Sala no encuentra sustento jurídico que ampare la alegación de la recurrente. No prospera el cargo de apelación.

La regulación local del impuesto de alumbrado público deriva de las normas con rango de ley que autorizaron a los municipios para crear y organizar dicho tributo, que señaladamente son los artículos 1.º de la Ley 97 de 1913 y 1.º de la Ley 84 de 1915.

Sin embargo, esas normas no establecieron qué se entiende por «*alumbrado público*». La definición fue precisada por el artículo 2.º del Decreto 2424 de 2006 que señaló que se trataba de un servicio

---

<sup>1</sup> Sentencias del 11 de marzo de 2010 y del 26 de febrero de 2015 (expedientes 16667 y 19042, respectivamente, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas); del 8 de junio de 2017 y del 10 de agosto de 2017 (expedientes 21644 y 21214, respectivamente, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto); y del 19 de abril de 2018 (expediente 23211, CP: Milton Chaves García).

público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar iluminación, exclusivamente, a bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito. Esa misma disposición determina que el servicio de alumbrado público *«comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público»*.

A partir de esos datos normativos, el artículo 1.º del Acuerdo Municipal 028 de 2005 adoptó para el municipio de Puerto Boyacá el impuesto de alumbrado público como una *«tasa por el uso y disfrute del Alumbrado Público a favor del Municipio de Puerto Boyacá, para todos los usuarios y beneficiarios del servicio ubicados dentro de la jurisdicción del Municipio»*, cuyo hecho generador estaba constituido por la prestación del servicio de alumbrado público en la jurisdicción urbana y rural del municipio, entendido como el beneficio del uso común de dicha prestación.

De acuerdo con esa regulación local, son sujetos pasivos del tributo: (i) aquellas personas naturales o jurídicas beneficiarias del servicio en el perímetro urbano y rural municipal; y (ii) los propietarios de los lotes urbanizables no urbanizados o no edificados, ubicados en el mismo territorio.

Así, de conformidad con el artículo 1.º *ejusdem*, la base gravable del impuesto en el ente territorial demandado corresponde a: (i) el valor del consumo de energía eléctrica facturado por la empresa prestadora o comercializadora de dicho servicio; o (ii) el valor del impuesto predial liquidado para los predios *«urbanizables no urbanizados, urbanizados, y no edificados»*, cuando los son sujetos pasivos son propietarios de lotes urbanizables no urbanizados o no edificados.

Para los contribuyentes cuyo impuesto se determinaba en función del consumo mensual de energía, la disposición estableció las tarifas serían: (i) entre el 1% y el 6% para el sector residencial, dependiendo del estrato; (ii) del 8% para establecimientos

oficiales; (iii) del 5% para establecimientos comerciales y otras industrias; y (iv) del 22% para la industria del petróleo.

Posteriormente, el Acuerdo 021 de 2007 modificó la normativa anterior en el sentido de disminuir las tarifas mencionadas, las cuales pasaron a ser: (i) entre el 0,5% y el 1% para el sector residencial, dependiendo del estrato socioeconómico; (ii) del 3% para establecimientos oficiales y establecimientos comerciales; (iii) del 4% para otras industrias; y (iv) del 21% para la industria del petróleo.

A su turno, el artículo 7.º del mismo cuerpo normativo determinó que el acuerdo regiría a partir de la fecha de su aprobación, sanción y publicación, evento que ocurrió el 28 de junio de 2007.

Por tanto, para la época de los hechos que se discuten (agosto de 2007 a julio de 2010), el impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá recaía sobre los usuarios del servicio de alumbrado que estuvieran «ubicados» en la jurisdicción del ente territorial, incluidas las empresas petroleras que cumplieran dicha condición.

Ahora bien, en el municipio de Puerto Boyacá la calidad de sujeto pasivo del tributo de alumbrado público estaba condicionado a que la empresa fuera usuaria potencial de dicho servicio, exigencia que a su vez dependía de que el contribuyente contara con un establecimiento «ubicado» en el municipio a través del cual efectuara consumos de energía eléctrica (regla general) o, en caso contrario, fuera propietario de un predio no urbanizado.

Sobre este último punto, la jurisprudencia de esta Sección ha considerado que el hecho generador del gravamen consiste en ser usuario potencial o receptor del servicio público de alumbrado, en el entendido de que dicha calidad solo la ostentan aquellos sujetos que residen en la correspondiente jurisdicción municipal<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentencias del 11 de marzo de 2010 (expediente 16667, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) y del 21 de marzo de 2018 (expediente 23342, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

Específicamente, en sentencia del 11 de marzo de 2010 (expediente 16667, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), esta corporación señaló:

Para la Sala, es razonable que todo usuario potencial del servicio de alumbrado público sea sujeto del impuesto. Y, es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial. No se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante proceso de expansión. El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo.

Cabe precisar que en el contexto del impuesto de alumbrado público la expresión «*residencia*» —empleada por la Sala para evaluar la sujeción pasiva al impuesto de alumbrado público— se refiere a la presencia física de una determinada entidad en la jurisdicción del sujeto activo del tributo y no a otras connotaciones que pueda tener la misma expresión en el ámbito fiscal o incluso en el mercantil.

A propósito, esta Corporación<sup>3</sup> ha reiterado que la sujeción de las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables al impuesto de alumbrado público está condicionada a las siguientes premisas:

- i. Que sean usuarios potenciales del servicio, en tanto hagan parte de la colectividad que reside en el municipio que administra el tributo. Es decir, que tengan, por lo menos, un establecimiento físico en esa jurisdicción municipal.
- ii. Que por tal motivo, resulten beneficiadas directa o indirectamente, de forma transitoria o permanente, con el servicio de alumbrado público.

Así, para que las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos adquieran la calidad de contribuyentes de este impuesto territorial, es necesario que las mismas cuenten, al menos, con un establecimiento físico en la jurisdicción del correspondiente municipio.

---

<sup>3</sup> Sentencia del 21 de marzo de 2018 (expediente 23342, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

A este tenor, para la Sala el consumo de energía eléctrica es uno de los parámetros válidos para que los concejos municipales establezcan quiénes son usuarios potenciales del servicio público de alumbrado dentro de su jurisdicción y, de suyo, sujetos pasivos del impuesto correspondiente<sup>4</sup>.

La sentencia del 10 de agosto de 2017 (expediente 21214, Stella Jeannette Carvajal Basto) puntualizó que la categorización del consumo de energía eléctrica para las empresas que operan en un municipio o poseen cualquier tipo de infraestructura en esa jurisdicción es una referencia de medición admisible para fijar la sujeción al impuesto y la base gravable respecto de tales individuos.

Con el objeto de determinar si las exigencias decantadas por la jurisprudencia para la configuración de la calidad de sujeto pasivo del impuesto discutido concurren en el *sub lite*, la Sala tiene por probados los siguientes hechos:

- (i) De conformidad con el Certificado de Existencia y Representación de Ecopetrol S. A., emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá, la sociedad demandante tiene por objeto principal el desarrollo de actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos (ff. 17 a 37).
- (ii) Según el mismo documento, el domicilio principal de la empresa está situado en Bogotá.
- (iii) El 22 de noviembre de 2010, mediante la Resolución 1237, el municipio de Puerto Boyacá liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo del demandante por la Estación Vasconia II, por los meses de agosto de 2007 a julio de 2010 (ff. 38 a 45).

---

<sup>4</sup> Sentencias del 10 de mayo de 2012, expediente 18043, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; del 10 de agosto de 2017, expediente 21214, Stella Jeannette Carvajal Basto; y del 19 de abril de 2018, expediente 23211, CP: Milton Chaves García.

- (iv) Dicho acto administrativo cuantifica la obligación tributaria a cargo de la demandante con base en el consumo de energía eléctrica realizado por la Estación Vasconia II de Ecopetrol, que fue «*debidamente certificado por EPM y Electrificadora de Santander*» (f. 65).
- (v) El 20 de junio de 2011, mediante la Resolución 0100-143-97-126, la administración municipal desató el recurso de reconsideración interpuesto por la parte demandante contra la Liquidación Oficial nro. 1237, en el sentido de confirmar el acto recurrido (ff. 53 a 63).

A la luz de esos hechos, la sociedad actora sostiene que su actividad en el municipio de Puerto Boyacá se limita al transporte de combustible a través de líneas de transmisión instaladas en dicha jurisdicción, pero niega que ese hecho la haga beneficiaria del servicio de alumbrado público prestado por el ente territorial, ya que su domicilio principal está ubicado en la ciudad de Bogotá.

Por su parte, la demandada alega que la recurrente es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, en razón a que se beneficia del servicio señalado, pues la jurisprudencia de esta Sección ha determinado que basta ser usuario potencial del servicio para ser considerado contribuyente del impuesto de alumbrado público.

De lo anterior se desprende que en el *sub examine* las partes no discuten si Ecopetrol poseía establecimientos físicos en el municipio de Puerto Boyacá, sino que el debate se concentra en determinar si esa situación bastaba para que la demandante sea considerada sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en dicha jurisdicción, a pesar de que, a juicio de la actora, la empresa no residió en ese ente territorial durante el lapso indicado.

Tal y como se ha puntualizado, a la luz de la postura sentada por esta Sección, la condición de sujeto pasivo del impuesto en cuestión está supeditada a que la demandante haya contado, por lo menos, con un establecimiento físico en Puerto Boyacá entre agosto de 2007 y julio de 2010.

En el plenario está acreditado que la demandante cuenta con un establecimiento físico en el municipio de Puerto Boyacá, que señaladamente es la «*Estación Vasconia II*». De hecho, como se aprecia de la lectura de los actos censurados, el impuesto debatido fue liquidado en función del consumo de energía eléctrica efectuado por dicha estación de agosto de 2007 a julio de 2010, circunstancia que no fue controvertida por la actora ni en sede administrativa ni en la vía judicial.

De igual forma, la Sala observa que los cargos de violación y de apelación formulados por la memorialista apuntan a desvirtuar su condición de contribuyente del impuesto de alumbrado público bajo el argumento de la falta de «*residencia*» en el territorio de Puerto Boyacá; sin embargo, tal como se explicó con anterioridad, el concepto de residencia de cara al tributo de alumbrado público no tiene la connotación que la demandante pretende atribuirle.

Vale la pena insistir en que, de acuerdo con el criterio ampliamente reiterado por esta corporación, lo que se exige para determinar la sujeción pasiva al impuesto de alumbrado público es que exista al menos un establecimiento al servicio del contribuyente en el territorio local. No es cierto, entonces, que el hecho de contar con domicilio principal en la ciudad de Bogotá exima a la apelante de la calidad de contribuyente del gravamen controvertido en el municipio de Puerto Boyacá, porque, se reitera, el precedente fijado por esta Sección no atiende a una noción formal asimilable al domicilio social, sino que apunta a determinar, desde un perspectiva material, si el sujeto pasivo cuenta con establecimientos físicos en una determinada jurisdicción municipal.

Con todo, resulta pertinente destacar que, aunque en oportunidades anteriores esta Sección ha sostenido que incumbe a la Administración municipal probar la realización del hecho generador del impuesto de alumbrado público<sup>5</sup>, ese precedente no es aplicable al *sub lite*, porque las controversias allí planteadas difieren del debate actual porque en los casos anteriores los actores negaron haber tenido establecimientos en el territorio del ente

---

<sup>5</sup> Sentencias del 24 de septiembre de 2015, expediente 21217, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; 13 de diciembre de 2017, expediente 22330, CP: Milton Chaves García; y 21 de marzo de 2018, expediente 23342, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.

demandado, de manera que se configuró una negación indefinida, relevada de prueba según el artículo 177 del CPC, y, por consiguiente, surgió para la autoridad tributaria la obligación de acreditar el supuesto de hecho.

En tanto que en el caso aquí juzgado la parte demandante no controvertió el hecho de su presencia física en el municipio de Puerto Boyacá, pues no planteó debate dirigido a negar la existencia del establecimiento, ni de presencia física a través de la Estación Vasconia II, que sirvió de base para la determinación del impuesto efectuada en los actos de liquidación oficial demandados. De ahí que no pueda afirmarse que la autoridad demandada haya omitido ejercer la carga probatoria alguna, pues, se insiste, la existencia de un predio del contribuyente en la jurisdicción de municipio no fue objeto de debate.

Por consiguiente, para la Sala, la actora si tuvo durante los periodos controvertidos la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá porque contó con un establecimiento mediante el que se consumió energía eléctrica en la jurisdicción municipal: la Estación Vasconia II.

4. Por último, la memorialista cuestiona la falta de proporcionalidad en las tarifas con las que el municipio de Puerto Boyacá grava a las empresas del sector petrolero y la ausencia de análisis por parte del *a quo* sobre este particular.

Contrariamente a lo considerado por la sentencia de primer grado, la Sala observa que desde el escrito de demanda la actora censuró la magnitud de la tarifa (21%) a partir de la cual se determinó su obligación por concepto de impuesto de alumbrado público (f. 12).

Como se detalló previamente, el artículo 1.º del Decreto 028 de 2005 establecía una tarifa del 22% a cargo de la «*industria del petróleo*» por concepto de alumbrado público; alícuota que fue disminuida al 21% por el artículo 3.º del Acuerdo 021 de 2007 que entró en vigencia el 28 de junio de 2007. En contraste, en virtud de las mismas disposiciones, las «*otras industrias*» estaban sometidas a las tarifas del 5% (hasta junio de 2007) y del 4% (a partir de julio del mismo año).

Con todo, esta Sección determinó, al analizar una demanda de simple nulidad contra las normas reseñadas, que las empresas petroleras deben contribuir a la financiación de los gastos que derivan de la prestación del servicio de alumbrado público en condiciones de equidad tributaria frente a las demás industrias que operen en el municipio de Puerto Boyacá (sentencia del 27 de agosto de 2015, expediente 20103, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez).

En ese pronunciamiento, la Sala consideró que por mandato de los artículos 95.9 y 363 de la Constitución, las empresas del sector petrolero deben estar sujetas al mismo tratamiento previsto para las demás compañías en el ordenamiento municipal; razón por la cual se declaró la legalidad de las disposiciones acusadas, condicionada en el entendido de que las disposiciones que establecieron las tarifas de imposición para la industria petrolera se reducían del 22% al 5% (artículo 1.º del Acuerdo 028 de 2005) y del 21% al 4% (artículo 3º del Acuerdo 021 de 2007).

Así las cosas, conviene destacar que el artículo 175 del CCA, vigente para la época de interposición de la demanda, establecía que las sentencias ejecutoriadas que declararan la nulidad de un acto administrativo general tenían efectos de cosa juzgada *erga omnes*; y, al tenor de esa norma, esta Sección ha mantenido que dichas providencias proyectan sus efectos de manera inmediata frente a situaciones jurídicas no consolidadas<sup>6</sup>, es decir, a «*aquellas que se debaten o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o judiciales, al momento de proferirse el fallo*» (sentencia del 16 de junio de 2011, expediente 17922, CP: William Giraldo Giraldo).

Por tanto, atendiendo al criterio fijado en la jurisprudencia mencionada, la Sala considera que en el presente asunto procede declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, con miras a adecuar la tarifa de imposición aplicada

---

<sup>6</sup> Entre otras, las sentencias del 23 de julio de 2009, expediente 16404, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 11 de marzo de 2010, expediente 17617, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; del 16 de junio de 2011, expediente 17922, CP: William Giraldo Giraldo; y del 23 de febrero de 2017, expediente 21314, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.

en los actos censurados a la alícuota ordenada por la sentencia del 27 de agosto de 2015.

Así, el impuesto de alumbrado público a cargo del demandante, por los meses de agosto de 2007 a julio de 2010, debe calcularse sobre la base del valor del consumo mensual de energía eléctrica facturado a la demandante por la Estación Vasconia II, rubro que, de conformidad con el plenario, equivale a la suma de \$1.850.321.680 (ff. 42 a 44). Valga señalar que esta cuantía corresponde a la fijada como base gravable en los actos enjuiciados, aspecto que no fue objeto de censura por la parte actora en el concepto de violación de la demanda ni en el recurso de apelación.

En definitiva, la determinación del total de la deuda tributaria de la demandante por concepto de impuesto de alumbrado público de agosto de 2007 a julio de 2010, a favor del municipio de Puerto Boyacá, se establece de la siguiente manera:

Concepto	Valor
Base gravable según liquidación oficial	\$1.850.321.680
Tarifa ajustada	4%
<b>Total impuesto a cargo</b>	<b>\$74.012.867</b>

Por las razones expuestas en la presente providencia, la Sala revocará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada. En su lugar, anulará parcialmente los actos demandados y, a título de restablecimiento del derecho, se tendrá como liquidación del impuesto de alumbrado público el determinado por la Sala.

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

#### **FALLA:**

1- **Revocar** el numeral segundo de la sentencia del 31 de julio de 2015, proferida por la Sección Primera, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar

dispone,

**Declarar** la nulidad parcial de los actos administrativos demandados.

2- A título de restablecimiento del derecho, **tener** como liquidación del impuesto de alumbrado público a cargo del demandante la practicada por la Sala en la presente providencia.

3- En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.

4- **Reconocer** personería para actuar en el proceso al abogado Andrés Mauricio Colmenares Uribe, como apoderado de la parte demandada, en los términos de la cesión de poder que obra a folios 391 y 392.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sala

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

