



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 15001-23-33-000-2017-00900-01 (24203)  
**Demandante:** CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE  
HIDROCARBUROS S.A.S.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ

**Temas:** Impuesto de Alumbrado Público. Periodo: abril de 2013 a diciembre de 2015. Sujeción pasiva. Empresas de transporte de recursos no renovables.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 30 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N°6, que resolvió:

*«PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto.*

*SEGUNDO: Condenar en costas a la demandante por cuanto no prosperaron sus pretensiones de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP.*

*[...].»*

**ANTECEDENTES**

La Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Puerto Boyacá expidió la Resolución 00202 del 16 de agosto de 2016<sup>1</sup>, mediante la cual liquidó el impuesto de alumbrado público a la empresa CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S., correspondiente al periodo comprendido entre abril de 2013 y diciembre de 2015, por la suma de \$433.913.359.

Contra el acto administrativo antes indicado, la empresa interpuso recurso de reconsideración<sup>2</sup>, el cual fue decidido desfavorablemente por la Administración municipal, a través de la Resolución N° 714 de 4 de septiembre de 2017<sup>3</sup>.

## DEMANDA

CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, formuló las siguientes pretensiones<sup>4</sup>:

*«A. Que se declare la nulidad total de la actuación administrativa integrada por los siguientes actos administrativos:*

Periodos en Discusión	Liquidación Oficial	Fecha de Liquidación	Resolución Recurso
Abril de 2013 a Diciembre de 2015	00202	16 de agosto de 2016	714 del 4 de septiembre de 2017

*Los actos anteriormente citados integran la actuación administrativa por medio de la cual la Alcaldía del Municipio de Puerto Boyacá, liquidó en contra de CENIT el pago del Impuesto de Alumbrado Público por los periodos de abril de 2013 a diciembre de 2015.*

*B. Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de CENIT declarando:*

- 1. Que la Compañía no ostenta la calidad de sujeto pasivo por el Impuesto al Alumbrado Público en la jurisdicción de Puerto Boyacá.*

---

<sup>1</sup> Fl. 49 a 59 c.p.

<sup>2</sup> Fl. 60 a 73 c.p.

<sup>3</sup> Fl. 76 a 87 c.p.

<sup>4</sup> Fl. 5 y 6 c.p.

2. *Que no le corresponde a la Compañía pagar las sumas por concepto de Impuesto al Alumbrado Público ni intereses, por los periodos de abril de 2013 a diciembre de 2015, determinado por el Municipio de Puerto Boyacá, a través de los Actos Administrativos que hoy se demandan.*

C. *Que se declare que no son del cargo de CENIT las costas en que haya incurrido el Municipio de Puerto Boyacá en relación con las actuaciones surtidas en sede administrativa, ni las actuaciones en el presente proceso judicial.*

D. *Que se condene en costas al Municipio de Puerto Boyacá a favor de CENIT por los honorarios y desgastes administrativos en los que debió incurrir para la defensa de sus intereses.»*

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 29, 83, 95 - 9, 209 y 363 de la Constitución Política.
- Artículos 3 [inciso 1, 2, 4, 11, 12 y 13], 42, 44 y 176 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Artículos 742 del Estatuto Tributario.
- Artículo 16 del Decreto 1053 de 1956.
- Resolución CREG 043 de 1995, 089 de 1996, 076 de 1997 y 070 de 1998.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

**Inobservancia del artículo 16 del Decreto 1053 de 1956 – Código de Petróleos.**

Manifestó que el artículo 16 del Código de Petróleos establece varias exenciones para toda clase de impuestos, entre las que se encuentra el transporte de petróleo y sus derivados, las maquinarias y demás elementos que se necesiten para el beneficio del petróleo y sus derivados.

Expresó que, de acuerdo con la referida norma, el transporte de petróleo no puede ser gravado directa o indirectamente con el impuesto de alumbrado público, pues tal actividad hace parte de la cadena de producción exenta por mandato legal.

Indicó que el artículo 1º de la Ley 26 de 1904, al que remite el artículo 39 numeral 2º de la Ley 14 de 1983, dispone que los departamentos y

municipios no pueden establecer gravámenes sobre artículos de cualquier género que transiten en su territorio, por lo tanto, las empresas que tengan como objeto el transporte del petróleo no pueden ser gravadas con impuestos municipales o departamentales.

Señaló que, además, no puede establecerse como hecho gravable la explotación de un recurso natural que, por mandato de la Constitución Política, se somete al régimen especial de regalías.

Expuso que el municipio demandado grava a la actora por el hecho de tener una planta de almacenamiento y oleoductos que atraviesan ciertos predios de la jurisdicción municipal, y que tienen como finalidad poner en marcha la explotación del petróleo.

### **Desconocimiento del antecedente jurisprudencial**

Adujo que, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para ser sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público debe acreditarse la condición de usuario potencial, para lo cual debe demostrarse que el contribuyente reside o tiene domicilio o cuenta con establecimiento de comercio dentro de la jurisdicción.

Manifestó que el único vínculo que tiene la actora con el ente demandado es la “Estación Vasconia”, sin embargo, no es usuario potencial del servicio de alumbrado público, porque no reside ni tiene domicilio en el Municipio de Puerto Boyacá.

### **Indebida aplicación del contenido normativo dispuesto por la CREG**

Consideró que, de acuerdo con el artículo 9º de la Resolución CREG 043 de 1995, los municipios no pueden recuperar más de los usuarios que lo que se paga por el servicio, incluyendo la expansión y el mantenimiento, mandato desconocido en este caso, en razón a que el municipio demandado liquida el impuesto de alumbrado público con una tarifa fija, sin hacer referencia a los costos incurridos en la prestación del servicio, lo que implica un desconocimiento al principio de proporcionalidad que rige los tributos.

### **Indebida motivación de los actos demandados**

Afirmó que la Administración Tributaria no cumplió con la carga de motivar sus actuaciones, debido a que en los actos cuestionados se limitó a citar normativa relacionada con el impuesto de alumbrado público y las facultades de fiscalización, sin aludir de manera suficiente a las razones por las cuales,

en su sentir, CENIT era considerado sujeto pasivo del gravamen, lo que implica un desconocimiento del derecho de contradicción que afecta el debido proceso.

### **Precedente jurisprudencial a favor de CENIT frente al cobro del impuesto de Alumbrado Público**

La parte actora señaló que se desconoce el precedente jurisprudencial proferido por los Tribunales Administrativos de Sucre y Norte de Santander que, en casos similares<sup>5</sup>, han dispuesto que CENIT no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.

## **OPOSICIÓN**

**El Municipio de Puerto Boyacá** se opuso a las pretensiones de la demanda, por los motivos que se resumen a continuación:

Sostuvo que los actos demandados no contrarían la exención establecida en el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953, por cuanto el hecho generador del impuesto de alumbrado público es ser usuario potencial de ese servicio, y no recae sobre las actividades relacionadas con la industria del petróleo.

Adujo que la jurisprudencia invocada por CENIT sobre la incompatibilidad de las regalías y del impuesto de industria y comercio no resulta aplicable al impuesto de alumbrado público, en tanto que el hecho generador y la base gravable son distintos para cada uno de los impuestos y, en todo caso, el municipio de Puerto Boyacá no recibe regalías por transporte de hidrocarburos.

Precisó que la prohibición relacionada con los gravámenes sobre artículos que transitan en el territorio está prevista respecto del impuesto de industria y comercio y, además, el impuesto de alumbrado público no grava el petróleo que transita por los oleoductos, como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Manifestó que el solo hecho de ser usuario potencial convierte a la empresa en sujeto pasivo del impuesto y es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción.

---

<sup>5</sup> Sentencias de 23 de julio de 2009, 70-001-2333-000-2014-00215-00, Dr. Luis Carlos Alzate, de 31 de marzo de 2016, 54001-23-33-000-2014-00379-00, Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, de 30 de marzo de 2016, 54001-23-33-000-2014-00435-00, Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui, de 22 de septiembre de 2016, 54001-23-33-000-2014-00340-00, Dr. Carlos Mario Peña Díaz.

Expresó que la base gravable del impuesto de alumbrado público es el consumo de energía eléctrica facturada para las actividades de operación de la *Estación Vasconia*, en materia de recibo, bombeo y transporte de hidrocarburos, la cual se realiza en bienes inmuebles de la actora, ubicados en la jurisdicción de Puerto Boyacá.

Afirmó que la Administración sí motivó las razones por las cuales CENIT es considerado sujeto pasivo, al señalar no solo la normativa que regula en materia de base gravable, hecho generador, sujeto pasivo del impuesto discutido, sino la base gravable que se tomó de los consumos de energía eléctrica.

Indicó que el cargo propuesto por la actora de “precedente jurisprudencial reciente en casos ganados por CENIT frente al cobro del impuesto de alumbrado público” constituye un hecho nuevo, no debatido en vía gubernativa.

### **AUDIENCIA INICIAL**

El 30 de agosto de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la cual se anunció el sentido del fallo<sup>6</sup>. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades, ni se solicitaron medidas cautelares, y no se formularon excepciones previas, se decretaron las pruebas pertinentes y se dio traslado a las partes para alegar de conclusión. El litigio se concretó en establecer si *«CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S., es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá por el periodo comprendido entre el mes de abril de 2013 a diciembre de 2015 y si los actos administrativos que así lo dispusieron se encuentran viciados de nulidad por haber desconocido las normas en que debían fundarse o encontrarse falsamente motivados»*.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> Fl. 133 a 138 c.p.

<sup>7</sup> Fl. 170 a 176 c.p.

Indicó que, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables se consideran sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público cuando sean usuarios potenciales del servicio, en tanto hagan parte de la colectividad que reside en el municipio, es decir, que tengan establecimiento en esa jurisdicción y que, por tal motivo, resulten beneficiadas directa o indirectamente, de forma transitoria o permanente con el servicio referido.

En relación con la alegada vulneración del Código de Petróleos y la incompatibilidad con el pago de regalías, el *a quo* señaló que el alumbrado público tiene como objeto imponible el servicio de alumbrado público y, como hecho generador, ser usuario potencial del servicio, por tanto, no grava la explotación de recursos naturales no renovables ni afecta el ingreso que percibe el Estado por concepto de regalías.

Señaló que, de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, la empresa actora sí tiene la calidad de usuario potencial del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá por el periodo comprendido entre abril de 2013 y diciembre de 2015, por cuanto hace parte de la colectividad que reside en dicho municipio, posee un inmueble y/o establecimiento, esto es, la *planta Vasconia*, lo cual no solamente es alegado por la demandada sino aceptado por la actora y, además, se constata que le facturaron el consumo de energía por los periodos discutidos.

Por último, condenó en costas a la parte demandante, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

Sostuvo que el Decreto 1053 de 1956 prohíbe gravar con impuestos municipales o departamentales el transporte y almacenamiento de recursos naturales no renovables.

Alegó que el *a quo* no tuvo presente que CENIT no puede ser considerada como usuario potencial del servicio de alumbrado público, por cuanto si bien es cierto que cuenta con una planta de almacenamiento en el municipio, su domicilio principal es la ciudad de Bogotá, lo anterior implica que no se

cumplen los elementos necesarios para tener la calidad de sujeto pasivo, esto es, contar con domicilio o residencia dentro de la jurisdicción del municipio.

Señaló que la empresa pagó el impuesto de alumbrado público en la ciudad de Bogotá, con cargo a la factura de servicio público domiciliario.

Expresó que CENIT ya es prestadora de un cobro por parte de la administración denominado regalía, por lo que la misma actividad de transporte y almacenamiento del crudo está siendo gravada con dos impuestos, tanto el de regalías como el de alumbrado público.

Expuso que la actora solo cuenta con una estación que está ubicada a kilómetros del municipio demandado sin tener acceso a ninguna luminaria del ente territorial, es decir, no es beneficiaria del servicio de forma permanente ni transitoria.

Reiteró que se desconoce el precedente jurisprudencial, que ha respaldado a la compañía en procesos similares, mediante los cuales se ha desvirtuado la posición de los municipios y se ha fallado a favor de los intereses de CENIT.

Afirmó que el pago del impuesto de alumbrado público por parte de CENIT genera un enriquecimiento sin justa causa, por cuanto la sujeción pasiva nunca ha existido, toda vez que no se ha configurado el hecho generador.

Resaltó que, en los actos demandados, se evidenció la falta de motivación frente al cobro del impuesto de alumbrado público, puesto que el municipio se limitó a citar la normativa relacionada, sin entrar a motivar de manera suficiente las razones por las que, en su concepto, es considerado sujeto pasivo del impuesto.

Señaló que el ente demandado liquidó sumas considerables por concepto de alumbrado público para lo cual aplicó una tarifa fija, sin hacer referencia a los costos incurridos en la prestación del servicio.

Finalmente, solicitó levantar la condena en costas, por cuanto, de conformidad con el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, no aparecen causadas ni demostradas en el expediente.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **demandante** reiteró, en términos generales, los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

El **demandado** no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** no intervino en esta etapa del proceso.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la Administración Municipal de Puerto Boyacá liquidó el impuesto por el servicio de alumbrado público a la actora, respecto del periodo comprendido entre abril de 2013 y diciembre de 2015.

En los términos del recurso de apelación, debe establecerse *i)* si CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. es o no sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá. En el evento que se determine que la actora es contribuyente del mencionado tributo, se deberá analizar *ii)* si los actos demandados están debidamente motivados y *iii)* si la tarifa aplicada desconoce los principios de equidad y proporcionalidad.

Previo a resolver el asunto de fondo, se advierte que, frente a una controversia similar en cuanto al supuesto fáctico y jurídico, se pronunció la Sala en sentencia del 23 de agosto de 2018, Exp. 22279, M.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez<sup>8</sup>, razón por la cual se reiterará, en lo pertinente, el criterio expuesto en dicha oportunidad.

### **Sujeción pasiva del impuesto de Alumbrado Público de las empresas dedicadas al transporte de hidrocarburos**

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En este proceso se discutió la sujeción pasiva de Ecopetrol respecto del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá, por tener en esta jurisdicción la "*planta Vasconia II*".

<sup>9</sup> Ver entre otras, sentencias de 9 de julio de 2009, Exp. 16544, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 22 de marzo de 2012, Exp.18842, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 29 de octubre de 2014, Exp. 19514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de 12 de diciembre de 2014. Exp. 19037, C.P. Hugo Fernando Bastidas

En lo relativo al **impuesto de alumbrado público**, es preciso recordar que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913<sup>10</sup> autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el cobro de dicho impuesto, facultad que se hizo extensiva a los demás órganos de representación popular del orden municipal, mediante el artículo 1º de la Ley 84 de 1915<sup>11</sup>.

Las referidas leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 facultaron a los municipios para definir los demás elementos del tributo, siempre que estos guarden relación con el servicio que es objeto de imposición y, en consecuencia, con el hecho gravable señalado.

Si bien las citadas leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 no definieron lo que se entiende por «*alumbrado público*», tal concepto fue desarrollado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG y por el Gobierno Nacional<sup>12</sup>.

En ese contexto, frente al impuesto sobre el servicio de alumbrado público, se estableció como objeto imponible la prestación misma del servicio, y la concreción del hecho gravable, que consiste en ser usuario potencial o receptor del mismo, se dio a partir de diferentes fuentes normativas, lo que fue puesto de presente por la Sala al precisar que «*[...] el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio*»<sup>13</sup>.

Para el caso de las empresas dedicadas a actividades relacionadas con la industria del petróleo o transporte y distribución productos naturales no renovables, la Sala ha considerado que el impuesto de alumbrado público no recae sobre tales actividades, por lo que su imposición no transgrede la exención prevista en el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953, toda vez que,

---

Bárceñas, de 24 de noviembre de 2016 Exp. 21120 y de 17 de julio de 2017, Exp. 20302, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>10</sup> "Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: (...) d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. (...)". (Se subraya).

<sup>11</sup> "Artículo 1º Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913. a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones". (Se subraya).

<sup>12</sup> Resolución CREG 043 de 1995, Decreto 2424 de 1996 y posteriormente en la Resolución CREG 123 de 2011.

<sup>13</sup> Sentencia del 11 de marzo de 2010, Exp. 16667 C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárceñas.

lo que grava ese tributo, es el hecho de ser usuario potencial del impuesto de alumbrado público.

En similar sentido, esta Sala ha precisado que el cobro del impuesto de alumbrado público no grava la explotación de recursos naturales no renovables, sometidos a una compensación a título *regalía*, por cuanto, «[e]l impuesto de alumbrado público tiene como objeto imponible el servicio de alumbrado público y como hecho generador, el hecho de ser usuario potencial del servicio»<sup>14</sup>, lo cual también descarta el argumento del recurrente referido a la doble tributación.

Ahora bien, en relación con la condición de “usuario potencial” del servicio de alumbrado público debe precisarse que los actos demandados se fundamentan en lo dispuesto en el Acuerdo 028 de 2005, modificado por el Acuerdo 021 de 2007, ambos expedidos por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá.

En relación con la regulación del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá, en la sentencia que se reitera en esta oportunidad, la Sala precisó lo siguiente:

*«(...) 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 en mención, 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.*

---

<sup>14</sup> Ibidem

*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 en el presente asunto, esto es, abril de 2013 a diciembre de 2015, el impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá recaía sobre los usuarios del servicio de alumbrado público que estuvieran «ubicados» en la jurisdicción del ente territorial, incluidas las empresas petroleras que cumplieran dicha condición.

Ahora bien, en el municipio demandado, 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 o, en caso contrario, fuera propietario de un predio no urbanizado.

Debe precisarse que, para el caso de las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables, la Sala ha condicionado la legalidad de las normas que imponen la calidad de sujeto pasivo a, 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 establecimiento 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.*

En consecuencia, conforme al criterio reiterado de la Sala, la imposición del gravamen está condicionada a que las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables cuenten con un establecimiento dentro de la jurisdicción del municipio demandado, pues solo así pueden ser consideradas usuarios potenciales del servicio de alumbrado público, ya que de lo contrario no hacen parte de la colectividad que reside en el municipio.

Entonces, de acuerdo con el lineamiento jurisprudencial antes expuesto, procede la Sala a analizar el caso concreto.

### **Caso concreto**

De las pruebas aportadas al proceso, se advierte lo siguiente:

- De acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación Legal, CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. tiene su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C., y su objeto social es «*el transporte y/o almacenamiento de hidrocarburos, sus derivados, productos y afines a través de sistema de transporte y/o almacenamiento propio o de terceros (...)*»<sup>15</sup>.
- El 16 de agosto de 2016, mediante Resolución 00202, la Secretaría de Hacienda del ente demandado liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de la actora, para lo cual tuvo en cuenta el consumo de energía eléctrica mensual por la “*actividad de operación de la planta Vasconia*”<sup>16</sup>, por los meses de abril de 2013 a diciembre de 2015.
- Previa interposición del recurso de reconsideración por parte de la contribuyente, a través de la Resolución 714 de 4 de septiembre de 2017<sup>17</sup>, el municipio demandado confirmó el acto liquidatorio del impuesto.

---

<sup>15</sup> Fls. 26 a 41

<sup>16</sup> De acuerdo con el requerimiento de información ordinaria que obra en el CD de antecedentes administrativos.

<sup>17</sup> Fl. 76 a 87 c.p.

De acuerdo con la jurisprudencia antes reseñada, la condición de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado está supeditada a que la actora cuente con un establecimiento en el municipio de Puerto Boyacá, en el periodo discutido.

Pues bien, como se precisó en los actos demandados, el impuesto discutido fue liquidado con base en el consumo de energía eléctrica de la *planta Vasconia*, teniendo en cuenta la información suministrada por la demandante al responder el requerimiento ordinario de información No. 2016-16 del 30 de junio de 2016, en la que relacionó información de la empresa que suministró energía, número de facturas, periodos facturados, fechas de vencimiento, cantidad en kilovatios consumidos y valor total de las facturas.

Así pues, está demostrado que, por los periodos en discusión, la actora contaba con un establecimiento físico en el municipio de Puerto Boyacá, denominado *planta Vasconia* y, como lo informó la actora ante la Administración y lo acepta ante esta jurisdicción, en dicha sede consumió energía eléctrica, lo cual sirvió de base gravable para que el ente municipal liquidara el correspondiente tributo, por consiguiente, la Sala advierte que sí es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Boyacá.

En relación con el argumento de la recurrente, según el cual, no puede ser considerada como usuario potencial del servicio de alumbrado público, porque su domicilio principal es la ciudad de Bogotá, la Sala advierte que frente a dicho planteamiento la Sala se pronunció en la sentencia que se reitera, para indicar que *«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»*.

En este punto, conviene señalar que el hecho que la planta esté ubicada a kilómetros del municipio demandado y que no sea beneficiaria del servicio alumbrado público, de forma permanente ni transitoria, no la excluye del impuesto de alumbrado público, pues, como lo ha indicado la Sala, *«[n]o 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»*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencias del 11 de marzo de 2010, Exp. 16667, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Ahora bien, la actora sostiene que los actos demandados se limitaron a citar las normas aplicables al impuesto liquidado, sin que se hubieran expuesto las razones por las cuales fue considerado sujeto pasivo del tributo.

Al respecto, la Sala observa que en el acto liquidatorio, la Administración no solo hizo referencia a la normativa local que establece los elementos del tributo, como lo señala la demandante, sino que, además, fundamentó su decisión en la información suministrada por la actora, en relación con los consumos de energía, para explicar la base gravable del impuesto liquidado a cargo de CENIT, por lo que se advierte que la actuación demandada fue debidamente motivada.

De otra parte, la recurrente cuestiona que el ente demandado haya aplicado una tarifa fija sin hacer referencia a los costos incurridos por la prestación del servicio. Sobre este argumento la Sala precisa que, como lo indicó la demandante, el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CREG 043 de 1995 señaló que los municipios no pueden recuperar más de lo que pagan los usuarios por el servicio, incluida la expansión y el mantenimiento, sin embargo, el argumento de la parte recurrente se limita a cuestionar de manera general la recuperación de dicho costo por el ente municipal, pero no suministra explicaciones ni pruebas idóneas para cuestionar la tarifa aplicada.

En cualquier caso, se advierte que, en la sentencia del 27 de agosto de 2015, Exp. 20103, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, la Sala analizó la legalidad del Acuerdo 021 de 2007 y se pronunció en relación con la tarifa prevista para la «*industria del petróleo*», la cual había sido fijada inicialmente por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá en el 21% del valor del consumo de energía eléctrica.

En la mencionada sentencia, la Sala precisó que la tarifa dispuesta en el acto acusado desconocía los principios de equidad, eficiencia y progresividad señalados en el artículo 363 de la Constitución Política y que las empresas del sector petrolero deben estar sujetas al mismo tratamiento previsto para las “*otras industrias*”, razón por la cual, se declaró la legalidad condicionada del artículo 3º del Acuerdo 021 del 28 de junio de 2007, en el entendido de que la tarifa impuesta a la industria petrolera se reducía del 21% al 4%, previsto para el sector industrial.

La Sala advierte que, en el presente caso, la Administración municipal dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia antes indicada y liquidó el

impuesto a cargo de la demandante con la tarifa del 4%, tal como lo explicó en la Resolución 714 del 4 de septiembre de 2017<sup>19</sup>.

En cuanto a las decisiones favorables que la actora ha obtenido en otros procesos sobre la sujeción pasiva del impuesto de alumbrado público, la Sala advierte que la demandante no demostró que las circunstancias fácticas y jurídicas analizadas en esas oportunidades coincidieran con las que son objeto de análisis en esta oportunidad.

Las anteriores razones son suficientes para confirmar la sentencia apelada, en cuanto negó la nulidad de los actos administrativos demandados.

Finalmente, la recurrente cuestiona la condena en costas impuesta por el Tribunal en la sentencia de primera instancia. Al respecto la Sala advierte que, como se expone en el recurso de apelación, de conformidad con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, «*Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*».

Pues bien, revisado el expediente se observa que no obra prueba de la causación de las costas, por lo que, se revocará el numeral segundo de la sentencia apelada y, en su lugar, se negará la condena en costas.

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,

## FALLA

1. **REVOCAR** el numeral segundo de la sentencia del 30 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así:

«**SEGUNDO: NEGAR** la condena en costas».

2. **CONFIRMAR**, en lo demás, la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

---

<sup>19</sup> Fl. 85

4. **RECONOCER** personería a Anderson Fair Jaimes Alipio, para actuar como apoderado de la sociedad demandante, en los términos del poder visible en el folio 264 del c.p.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase al Tribunal de origen.

Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ  
BASTO**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL**

**MILTON CHAVES GARCÍA  
RAMÍREZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ**