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:	70001-23-31-000-2012-00028-01 (24132)
Demandante:	ECOPETROL S.A.
Demandado:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ
Temas:	Impuesto de Alumbrado Público. Abril a septiembre de 2011. Sujeción pasiva. Empresas de transporte de recursos no renovables. Oleoductos.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio demandado contra la sentencia del 28 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que resolvió:

> «***PRIMERO: DECLÁRASE*** *la nulidad de la Resolución No. 769 del 23 de noviembre de 2011 "Por medio de la cual se resuelven unos recursos de reconsideración" y de las Liquidaciones Oficiales Nos. 0882, 0895, 0908, 0921, 0934, 0947 por medio de las cuales el Municipio de Santiago de Tolú, liquidó a Ecopetrol S.A. el impuesto de Alumbrado Público correspondiente a los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año 2011.*
>
> ***SEGUNDO:*** *A título de restablecimiento del derecho,* ***DECLARÁSE*** *que Ecopetrol S.A. no debe suma alguna al Municipio de Santiago de Tolú, por concepto de las liquidaciones oficiales declaradas nulas.*
>
> ***TERCERO: NIÉGANSE*** *las demás pretensiones de la demanda.*

CUARTO: *Sin condena en costas en esta instancia. […]»*[1]

ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú liquidó el impuesto de alumbrado público a ECOPETROL S.A, mediante los actos administrativos que se indican a continuación[2]:

Acto No.	Expedición	Periodo	Valor
0882	01/04/2011	Abril 2011	$37.492.000
0895	02/05/2011	Mayo 2011	$37.492.000
0908	01/06/2011	Junio 2011	$37.492.000
0921	01/07/2011	Julio 2011	$37.492.000
0934	01/08/2011	Agosto 2011	$37.492.000
0947	01/09/2011	Septiembre 2011	$37.492.000

Contra los anteriores actos ECOPETROL S.A interpuso recurso de reconsideración[3], los cuales fueron decididos desfavorablemente por el municipio de Santiago de Tolú, a través de la Resolución N° 0769-16 de 23 de noviembre de 2011[4].

DEMANDA

ECOPETROL S.A., en ejercicio de la acción de nulidad[5] formuló las siguientes pretensiones:

> *«1.- Que se declare la NULIDAD de las Liquidaciones Oficiales No. 0882, 0895, 0908, 0921, 0934, 0947 de 2011, por medio de las cuales se liquidó el Impuesto de Alumbrado Público a cargo de Ecopetrol S.A.*
>
> *2.- Que se declare la NULIDAD de la Resolución 769 del 23 de Noviembre de 2011, "Por medio de la cual se resuelven unos recursos de reconsideración".*

---

[1] Fls. 189 y 190 c.p.
[2] Fls. 77 a 83 c.p.
[3] Así lo afirmó la demandada en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración (Fl. 32)
[4] Fls. 32 a 37 c.p.
[5] Se precisa que el Tribunal y esta Corporación, abordan el estudio del proceso como de **nulidad y restablecimiento del derecho**, habida cuenta que los actos acusados son de carácter particular, por lo cual, ante la declaratoria de nulidad de los mismos surge el respectivo restablecimiento del derecho y, la demanda fue interpuesta dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento (art. 136-2 CCA).

3.- Se ordene al Municipio de Santiago de Tolú se abstenga de efectuar nuevas liquidaciones oficiales por concepto de Alumbrado Público a cargo de Ecopetrol S.A.»

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 303, 313, 338 y 363 de la Constitución Política
- Ley 97 de 1913
- Artículo 16 del Decreto 1056 de 1953
- Artículo 27 de la Ley 141 de 1994

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

Sostuvo que los actos demandados contrarían lo establecido por los artículos 27 de la Ley 141 de 1994 y 16 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), los cuales establecen que las actividades relacionadas con la industria del petróleo están exentas de impuestos departamentales y municipales, y prohíbe gravar la explotación de los recursos naturales no renovables.

Manifestó que Ecopetrol S.A. no cuenta con ningún tipo de instalaciones físicas en el municipio de Santiago de Tolú, ya que solo ejerce la actividad de transporte de hidrocarburos a través de Oleoductos.

Expresó que la alcaldía liquidó el impuesto de alumbrado sin tener en cuenta el criterio fijado por el Consejo de Estado en sentencia del 11 de marzo de 2010[6], según el cual, para ser usuario potencial se requiere que resida en determinada jurisdicción, pues de lo contrario sería un receptor ocasional que no está sujeto al gravamen.

Indicó vulneración del principio de equidad tributaria al gravar con el impuesto de alumbrado público a las empresas que poseen oleoductos que atraviesan su jurisdicción, en la medida en que ello implicaría pagar por el mismo concepto en los demás municipios por los que atraviesan sus tuberías.

OPOSICIÓN

[6] Radicado: 54-001-23-31-000-2004-01079-02, Exp. 16667, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

El **Municipio de Santiago de Tolú** se opuso a las pretensiones de la demanda, por los motivos que se resumen a continuación[7]:

Señaló que la acción que debió instaurar el demandante es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de simple nulidad, pues lo controvertido es la legalidad de actos administrativos de carácter particular.

Afirmó que de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política y las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, las entidades territoriales gozan de plena autonomía para crear y administrar tributos.

Resaltó que al ser propietaria de un oleoducto que atraviesa la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú, Ecopetrol S.A. es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.

Propuso la excepción de *«presunción de legalidad de los actos demandados»*, debido a que fueron proferidos conforme a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, a cuyo efecto citó y transcribió apartes de la sentencia del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2010, Exp. 16667.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Sucre accedió a las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación[8]:

Aclaró que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto se pretende la nulidad de actos administrativos de contenido particular que, de anularse, producirían a favor de la sociedad demandante el respectivo restablecimiento del derecho, sin afectar la continuidad del proceso, en tanto la demanda se instauró dentro del término legal y frente a ambas acciones se sigue el mismo trámite.

Señaló que no procede la excepción de *«presunción de legalidad de los actos demandados»* propuesta por el ente demandado, por cuanto guarda estrecha relación con el fondo del asunto.

---

[7] Fls. 135 a 146 c.p.
[8] Fls. 183 a 190 c.p.

Indicó que conforme con la normativa y 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, siempre que 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.

Señaló que de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, no está demostrado que Ecopetrol S.A., resida o se encuentre domiciliada en la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú.

Sostuvo que el transporte de hidrocarburos en la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú no basta para ser considerada como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, comoquiera que también debe estar demostrado que reside o se encuentra establecida en dicha jurisdicción, circunstancia no acreditada en el caso[9] y razón suficiente para anular los actos administrativos acusados.

Por último, se abstuvo de condenar en costas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

RECURSO DE APELACIÓN

El ente demandado, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente[10]:

Alegó que el *a quo* desconoció los principios de justicia rogada y congruencia al reconocer, a título de restablecimiento del derecho, pretensiones que no fueron solicitadas en la demanda, con desconocimiento del debido proceso de la entidad demandada.

Reiteró que la parte actora no desvirtuó la legalidad de las liquidaciones oficiales demandadas, como tampoco su calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, y concluyó que las liquidaciones oficiales acusadas se ajustaron a la Constitución Política, respetando los principios de equidad, eficacia y progresividad.

---

[9] El Tribunal alude al certificado de existencia y representación de ECOPETROL S.A. (Fls. 11 a 31 c.p.), según el cual el domicilio de la empresa está en la ciudad de Bogotá, sin que se advierta que tenga o haya tenido sucursal o agencia en el municipio de Tolú.
[10] Fls. 192 a 194 c.p.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia e insistió en los argumentos de la demanda[11].

Agregó que el criterio del Consejo de Estado implica que las empresas que no tienen residencia y/o domicilio en el Municipio de Santiago de Tolú, son consideradas receptores ocasionales y, en consecuencia, no ostentan la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, como es el caso de ECOPETROL S.A., pues, reiteró, no reside ni tiene domicilio en esa jurisdicción.

Afirmó que el restablecimiento del derecho ordenado por el Tribunal no agrava la situación para el Municipio, toda vez que declarada la nulidad de las liquidaciones oficiales demandadas, la consecuencia es que ECOPETROL S.A. no adeudaría suma alguna por ese concepto, lo cual debe ser declarado por el juez en garantía del acceso efectivo a la administración de justicia.

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

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

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Decide la Sala sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la Administración Municipal de Santiago de Tolú liquidó el impuesto por el servicio de alumbrado público a la sociedad actora, respecto de los meses de abril a septiembre de 2011.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer i) si ECOPETROL S.A. es o no sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el Municipio de Santiago de Tolú; y, ii) si el *a quo* desconoció el debido proceso y los principios de justicia rogada y congruencia al ordenar el restablecimiento del derecho.

A juicio de la entidad apelante, como la sociedad actora es propietaria de oleoductos que atraviesan su jurisdicción, es considerada usuario potencial

[11] Fl. 204 y 205 c.p.

del servicio, motivo por el cual es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.

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[12].

En lo relativo al **impuesto de Alumbrado Público**, es preciso recordar que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913[13] 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[14].

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[15].

---

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

[13] *"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).

[14] "*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).

[15] Resolución CREG 043 de 1995, Decreto 2424 de 1996 y posteriormente en la Resolución CREG 123 de 2011.

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*[16]».

En el *sub examine*, la demandante sostiene que no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, por cuanto no cuenta con establecimiento alguno en la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú.

Por su parte, el municipio señala que sí se debe cobrar el referido tributo a la actora, en razón a que como posee oleoductos en ese territorio, debe ser considerada como usuario potencial del servicio, conforme con la normativa local (Acuerdo 03 de 2011).

Y que, de acuerdo con la sentencia proferida por esta Corporación de 11 de marzo de 2010, Expediente 16667[17], ningún miembro de la colectividad puede estar exento de aportar al servicio de alumbrado público, al tratarse de un servicio fundamental y en expansión.

Al respecto, es importante precisar que en la anterior providencia, si bien se advirtió que el hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del servicio de alumbrado público justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo, la Sala concluyó que se debe tener en cuenta el aspecto espacial del hecho generador, que está determinado por la **jurisdicción del municipio** donde se presta el servicio a la **colectividad residente**, porque los demás serían receptores ocasionales, motivo por el cual el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 (del concejo de Cúcuta), debía entenderse y aplicarse a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción de ese municipio, pero que además **residen** en esa localidad, y que en ese entendido tal norma no vulneró el artículo 338 de la Carta Política[18].

---

[16] Sentencia del 11 de marzo de 2010, Exp. 16667 C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
[17] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas
[18] En este caso, se observa que el artículo 150 Parág. segundo del Acuerdo 040 de 2010, norma que sustentó los actos demandados, es una reproducción del artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002, cuya legalidad fue condicionada en la sentencia 16667, al señalar que *"debe entenderse que el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 está referido a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta* ***pero que, además, residen en esa localidad****".*

Así las cosas, contrario a lo señalado por la entidad apelante, la Sala advierte que la posición fijada por esta Corporación respecto del sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, así como la calidad de usuario potencial, se concreta en la jurisprudencia que se incluye a continuación, en la cual se precisó lo siguiente[19]:

« […] Calidad ***de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.***

[…]

Esta Corporación, mediante sentencia del 10 de mayo de 2012[20], negó la solicitud de nulidad, bajo los siguientes argumentos:

Con base en el criterio que aquí se reitera, el artículo 9 [num 9.2.4] del Acuerdo 8 de 2009 se ajusta a la Ley 97 de 1913, dado que para que se cause el impuesto de alumbrado público basta con ser un usuario potencial receptor del servicio, como en efecto lo es cualquier empresa carbonera o minera que utilice la jurisdicción del municipio de Zona Bananera para transportar el carbón por cualquier medio de transporte.

Respecto a la violación de los artículos 231 de la Ley 685 de 2001, que prohíbe gravar la exploración y explotación mineras con impuestos directos o indirectos de los entes territoriales, y 27 de la Ley 141 de 1994, que prohíbe a las entidades territoriales gravar la explotación de los recursos naturales no renovables, ***la Sala también reitera el criterio expuesto en la sentencia de 11 de marzo de 2010****[21], con fundamento en el cual, la norma acusada no grava el transporte del carbón, la exploración y explotación minera, ni la explotación de recursos naturales no renovables.*

Ello por cuanto el 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. Además, como lo precisó el fallo en mención, la norma no grava actividad alguna sino que tiene como fin hacer determinable el sujeto pasivo del impuesto". […]

Por consiguiente, la sentencia del 10 de mayo de 2012, que denegó la nulidad del artículo 9.2.4. del Acuerdo No. 8 de 2009, surte efectos de cosa juzgada erga omnes, pero únicamente sobre la causa petendi señalada.

---

[19] Sentencias de 24 de septiembre de 2015, Exp. 21217, C.P Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en la sentencia de 25 de septiembre de 2017, Exp. 22088, de 21 de marzo de 2018, Exp. 23342, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 24 de mayo de 2018, Exp. 23267, de 28 de noviembre de 2018, Exp. 23784, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, actor: Oleoducto del Norte de Colombia SAS.

[20] C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Exp. No. 18043.

[21] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas, Exp. No. 16667. Se dijo en esa sentencia: Para el caso de la norma demandada debe entenderse que el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 está referido a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta pero que, además, **residen** en esa localidad. En este entendido, la norma no vulnera el artículo 338 de la Carta Política.

En dicho aspecto, debe tenerse en cuenta que en la citada providencia, ***que reiteró el criterio jurisprudencial del 11 de marzo de 2010[22]****, así como en las sentencias del 5 de mayo de 2011[23], del 15 de noviembre de 2012[24], del 7 de marzo de 2013[25], del 6 de febrero de 2014[26], y del 26 de febrero de 2015[27],* ***la Sala ha condicionado la legalidad de las normas que imponen la calidad de sujeto pasivo a las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables, 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.

Con fundamento en esa posición jurisprudencial, la Sala negó la nulidad del artículo 6 del Acuerdo No. 8 de 2009[28], que regula la calidad de sujeto pasivo para el impuesto y períodos aquí discutido, precisando que las empresas que explotan o exploran recursos naturales pueden ser sujetos pasivos del tributo ***siempre que tengan establecimiento en el municipio que administra el tributo.»*** (destaca la Sala)

En consecuencia, conforme con el reiterado criterio 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 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.

Precisado lo anterior, se debe determinar si la demandante cuenta con algún establecimiento en la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú para ser considerada contribuyente del impuesto de alumbrado público, a cuyo efecto se debe tener en cuenta que, en oportunidades anteriores, la Sala ha señalado que le corresponderá a la Administración demostrar que la actora

---

[22] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas, Exp. No. 16667
[23] C.P. Dr. William Giraldo Giraldo, Exp. No. 17822.
[24] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. No. 18107.
[25] C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Exp. No. 18579.
[26] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. No. 18632.
[27] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastida Bárcenas, Exp. No. 19042. En esta providencia se analizó la legalidad del artículo 6 Acuerdo No. 08 de 2009 del Municipio de Zona Bananera que dispone la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público.
[28] Sentencia del 26 de febrero de 2015, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. No. 19042.

era sujeto pasivo del tributo, pues al tratarse de una negación indefinida, debe ser desvirtuada. Al respecto, la Sección expresó[29]:

> *« […] Para la Sala, le correspondía a la parte demandada demostrar que la sociedad demandante era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, esto es, que hacía parte de la colectividad que reside en su jurisdicción municipal y, que por ende, se beneficiaba de forma directa o indirecta con la prestación del servicio.*
>
> *Así lo consideró, en la sentencia del 26 de febrero de 2015[30], que decidió la legalidad del artículo 6 del Acuerdo No. 8 de 2009, al señalar que en cada caso particular, el municipio que administra el tributo debe demostrar, en caso de que quiera conminar a una de las personas a que alude el artículo sexto del Acuerdo No. 8 de 2009, que es usuario potencial del servicio público en la jurisdicción territorial del municipio respectivo.*
>
> *No puede perderse de vista que este impuesto fue liquidado de forma directa por el municipio y, desde esa perspectiva, le correspondía señalar los supuestos de hechos previstos para poder atribuirle tal consecuencia jurídica –la calidad de sujeto pasivo-.*
>
> *En efecto, la autoridad tributaria estaba facultada para adelantar la investigación correspondiente y propiciar el debate probatorio pertinente, a efectos de fundamentar las decisiones que adopta.*
>
> *5.11.2. Máxime cuando la demandante sostuvo que no tiene bien inmueble o establecimiento en el municipio de Zona Bananera y, que, por esa razón, no era sujeto pasivo del impuesto.*
>
> *Este argumento no fue controvertido por el municipio y, constituye una negación indefinida que no requiere de prueba, conforme con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, correspondiéndole a la demandada desvirtuar tal afirmación, circunstancia que no está probada en el expediente.» (Subraya la Sala)*

Lo aducido, conforme con lo previsto en el artículo 167 del Código General del Proceso – CGP[31], sobre la carga de la prueba.

Así, la Sala observa que, en este caso, la parte actora afirmó que no se encuentra establecida en el municipio Santiago de Tolú[32] y el ente

---

[29] Sentencia de 24 de septiembre de 2015, Exp. 21217, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en la sentencia de 13 de diciembre de 2017, Exp. 22330, C.P. Dr. Milton Chaves García.
[30] C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. No. 19042.
[31] Incumbe a las partes «*probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*».
[32] Como lo indicó el Tribunal, al aludir al certificado de existencia y representación de la empresa ECOPETROL S.A. (Fls. 11 a 31 c.p.), según el cual *«ECOPETROL S.A., identificada con el NIT 899999068-1, con domicilio en la ciudad de Bogotá, con matrícula Nº 01291197 del 18 de julio de 2003, siendo constituida la sociedad bajo el Nº 1179835 del Libro IX.»*

demandado no demostró que la empresa ECOPETROL S.A. tuviera un establecimiento en el municipio, supuesto de hecho requerido para ser considerada usuaria potencial del servicio de alumbrado público correspondiente a los periodos de abril a septiembre de 2011, motivo por el cual no podía atribuírsele la calidad de sujeto pasivo.

Conforme con lo señalado y teniendo en cuenta que en el presente caso no está probado que la demandante hiciera parte de la colectividad que reside en el municipio de Santiago de Tolú, no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público y, por ende, no está obligada a pagar dicho impuesto liquidado en los actos administrativos acusados[33].

Ahora bien, la Sala advierte que la decisión del Tribunal respecto del restablecimiento del derecho no comporta vulneración al debido proceso del municipio de Tolú, ni de los principios de justicia rogada y de congruencia, en razón a que por el carácter particular de los actos demandados, los mismos tienen la virtud de crear, modificar o extinguir el derecho de la demandante, por lo que de su nulidad devino automáticamente el restablecimiento del derecho, consistente en declarar que la actora no debía suma alguna por concepto del impuesto exigido en las liquidaciones oficiales acusadas.

Es decir, *«el restablecimiento del derecho surge como consecuencia directa de la anulación de un acto administrativo afecto de algún vicio de invalidez y cuya forma material se determina por el contenido y alcance del mismo acto »*[34].

Ese carácter consecuencial, como lo ha sostenido la Sala[35], reviste al restablecimiento de un efecto automático e inmediato frente a la declaratoria de nulidad de actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, de las que se predica una lesión para los derechos de quienes las titularizan. *«La existencia de derechos subjetivos lesionados es pues el presupuesto sustancial del restablecimiento, de modo que éste no puede operar si aquéllos no existen».*

De allí que la Sala distinga el restablecimiento como una medida idónea, adecuada y eficaz para subsanar la integridad del derecho subjetivo lesionado por los actos anulados, precisando que si bien la naturaleza

---

[33] En el mismo sentido, la sentencia del 19 de mayo de 2016, **Exp. 21561**, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia (E), **actor ECOPETROL S.A. vs. Municipio de Santiago de Tolú**, impuesto de alumbrado público (julio a diciembre de 2012).
[34] Sentencia del 5 de octubre de 2016, Exp. 21272, C.P. (E) Martha Teresa Briceño de Valencia.
[35] Sentencias del 5 de octubre de 2016, Exp. 21272 y del 15 de septiembre de 2016, Exp. 21075, C.P. (E) Martha Teresa Briceño de Valencia.

rogada de esta jurisdicción obligaría a que el demandante la pidiera expresamente (CCA, arts. 85,137 y 138), en últimas es al juez a quien le corresponde decidir sobre la imposición de la medida solicitada, dependiendo de si la estima o no pertinente[36].

En ese contexto, la Sección reitera que, *«la autoridad judicial puede modificar, reformar o sustituir el restablecimiento pretendido por el que a bien tuviere»*[37], como ocurrió en el caso, conforme con el artículo 170 del CCA.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

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

CONFIRMAR la sentencia del 28 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre.

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 **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**
Presidente de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

[36] Sentencias del 31 de mayo de 2012, Exp. 17876, reiterada por las sentencias del 5 de octubre de 2016, Exp. 21272 y del 15 de septiembre de 2016, Exp. 21075, C.P. (E) Martha Teresa Briceño de Valencia.
[37] Sentencia del 5 de octubre de 2016, Exp. 21272.