



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE Sala Segunda de Decisión Oral

Sincelejo, veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-003-2013-00269-01  
**DEMANDANTE:** ECOPETROL S.A  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ  
**M. DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante **ECOPETROL S.A**, contra la sentencia datada 23 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1 Pretensiones<sup>1</sup>:

**ECOPETROL S.A**, a través de apoderado judicial, interpuso demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ**, con el fin de que se acceda a las siguientes reclamaciones:

*"A.- Que se declare la nulidad de la Resolución N° 0185 de 02 de mayo de 2013, proferida por el señor Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración propuesto contra la liquidación oficial de impuesto de alumbrado público correspondiente al mes de septiembre de 2012.*

*B.- Que como consecuencia de las pretensiones anteriores, se restablezca en su derecho a la sociedad **ECOPETROL S.A** declarando que la misma no*

---

<sup>1</sup> Ver folio 1 - 2, del cuaderno de primera instancia.

es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el Municipio de Tolú durante el periodo gravable de septiembre de 2012, y que por lo tanto no debe suma alguna por tal concepto, al citado Municipio.

C.- Que se condene en costas al Municipio de Zona Bananera.

D.- Así mismo, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que el Municipio de Tolú debe reintegrar a la sociedad ECOPETROL S.A., la suma de \$39.669.000, dinero que fueron embargados por el referido Municipio y que fue depositada en la cuenta de depósitos judiciales del mismo Municipio.”

## **1.2.- Hechos y fundamentos jurídicos de la demanda<sup>2</sup>:**

Indicó la entidad accionante que el Municipio de Santiago de Tolú, en virtud del Acuerdo 003 de 2011, expido Liquidación Oficial N° 1103 correspondiente al mes de septiembre, bajo la determinación del impuesto de alumbrado público, por la suma de \$39.669.000.00.

Contra la citada liquidación, es interpuesto recurso de reconsideración, la cual es confirmada mediante Resolución N° 0185 del 2 de mayo de 2013.

Sostiene la parte accionante, que con la expedición de la liquidación contentiva del impuesto de alumbrado público, se quebrantan disposiciones de orden constitucional como lo son los Arts. 29, 150, 287, 313 y 338 de la Constitución Política de Colombia; y de orden legal y reglamentario como lo es el Art. 16 de Decreto 1056 de 1953 y el Art. 27 de la Ley 141 de 1994.

Aduce como argumento de su acción, que conforme la jurisprudencia contenciosa administrativa, ECOPETROL S.A no puede ser asumido como sujeto pasivo de la obligación tributaria de alumbrado público, al no ser un potencial beneficiario de dicho servicio, máxime cuando según el sistema normativo, su labor está exenta de dicha carga.

---

<sup>2</sup> Ver folios 4-15, del cuaderno de primera instancia.

### **1.3. Contestación de la demanda.<sup>3</sup>**

El Municipio de Santiago de Tolú, ejerce su derecho de contradicción, insistiendo en la legalidad del acto administrativo acusado y oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Sobre los hechos de la demanda afirma que todos son ciertos. Presenta como excepciones la inepta demanda por incongruencia de los cargos, caducidad de la acción, indebida acumulación de pretensiones, imposibilidad de alegación de hechos nuevos y fundamentos nuevos, e indebido agotamiento de la vía gubernativa.

Manifestó que la imposición de la carga tributaria, se ajusta a los parámetros constitucionales y de Ley, dada la autonomía que tiene los Concejos Municipales, para el efecto.

Destaca que de la jurisprudencia relacionada, se sustrae como conclusiones las siguientes: a). Hay plena validez del Acuerdo que fundamenta la imposición del tributo, al no desbordarse los límites dispuestos por el ordenamiento jurídico; y b). Los Concejos Municipales poseen absoluta competencia para regular los elementos del tributo, a partir de los fundamentos básicos proporcionados por el legislador.

### **1.4.- Sentencia impugnada<sup>4</sup>.**

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de junio 23 de 2015, negó las pretensiones de la demanda y condeno en costas a la parte demandante.

Como fundamento de su decisión, consideró la juez *A quo*, que el impuesto de alumbrado público, tiene como hecho generador, un supuesto ajeno a la actividad petrolera, dado que el mismo se define, por la potencialidad

---

<sup>3</sup> Folio 79-84, cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 216-223, cuaderno de primera instancia.

de ser beneficiario del servicio de alumbrado público, razón suficiente, para entender ajustada a la Ley, la imposición de la carga tributaria, dando lugar a la negativa de las pretensiones elevadas con la demanda, reiterando que la empresa demandante, incurre en el hecho generador y es sujeto pasivo del tributo, al ser ocupante del bien inmueble, por donde pasa el oleoducto, concurriendo los elementos exigidos, para asumir el impuesto, tantas veces referenciado.

### **1.5.- El recurso.<sup>5</sup>**

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte demandante **ECOPETROL S.A** la impugnó, a fin que se revoque y en su lugar, se declare la nulidad del acto administrativo acusado, con la orden de abstención de futuras liquidaciones.

Indica que la Juez *A quo*, efectúa una interpretación judicial alejada de los preceptos judiciales pertinentes, toda vez que en esta oportunidad no concurren los elementos necesarios para la imposición de la carga tributaria, al preverse que Ecopetrol S.A., no es propietario, arrendatario, ni ocupante de un predio para afirmar su calidad de potencial beneficiario del servicio, siendo un mero receptor ocasional, desestimándose la condición de residencia, clave para asimilar los elementos que conforman el tributo del alumbrado público.

### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

-. Mediante auto de 17 de septiembre de 2015, se admitió el recurso de apelación interpuesto por entidad demandante<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Folios 234-238, del cuaderno de primera instancia

<sup>6</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

-. En proveído de 23 de octubre de 2015, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo<sup>7</sup>.

En dicho término, la parte demandante, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de alzada<sup>8</sup>.

-. A su vez, la parte demandada y el Agente del Ministerio Público, guardaron silencio en esta oportunidad procesal.<sup>9</sup>

## 2.- CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal es competente, para conocer en **segunda instancia** de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.2. Problema Jurídico.

Teniendo en cuenta el debate planteado, el problema jurídico a desatar, estriba en determinar: ¿Es procedente la carga tributaria impuesta por el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, a la empresa ECOPETROL S.A, mediante liquidación N° 01103 correspondiente al mes de febrero del año 2012, con relación al impuesto de alumbrado público?

¿De ser procedente la nulidad del acto administrativo acusado, hay lugar al reembolso de la supuesta suma consignada para el pago del impuesto?

---

<sup>7</sup> Folio 16, cuaderno de segunda instancia.

<sup>8</sup> Folios 26-31, cuaderno de segunda instancia.

<sup>9</sup> Folio 32, cuaderno de segunda instancia.

### 2.3.- Análisis de la Sala.

El impuesto de alumbrado público, ha sido una carga tributaria, con una larga evolución normativa, la cual comienza a gestarse, inclusive, antes de la codificación constitucional de 1991, esto es, con la expedición de la Ley 97 de 1913, que en su Art. 1º, literal d, dispuso la facultad del Concejo Municipal de Bogotá, para su liquidación y posterior recaudo.

Seguidamente, la facultad en mención, fue extendida a todos los entes territoriales, en virtud de la ley 84 de 1915, de allí que la jurisprudencia contenciosa, hasta nuestros días, ha dado sentido y fundamentación al impuesto de alumbrado público, en los siguientes términos:

*- “El artículo 338 de la Constitución Política le otorgó autonomía a los municipios para fijar los elementos del impuesto.*

*- La Ley que crea o autoriza la creación de un tributo territorial debe gozar de tal precisión, que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo.*

*- La norma municipal que desarrolle la autorización legal debe recoger el hecho imponible previsto en la ley habilitante. No lo puede desconocer o variar.*

*- El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 creó el impuesto de alumbrado público y facultó al Concejo de Bogotá para fijar los elementos del tributo. Mediante la Ley 84 de 1915 se hizo extensiva esta facultad a las demás entidades territoriales.*

*- El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fijó como objeto imponible el servicio de alumbrado público, y el hecho generador es el ser usuario potencial receptor de ese servicio.*

*- Dada la autonomía conferida a los entes territoriales, el Concejo del Municipio de Neiva podía determinar los elementos del impuesto de alumbrado público.”<sup>10</sup>*

Destacándose, que una de las situaciones más conflictivas a la hora de estudiar esta temática, es el concerniente a la facultad que tienen los entes territoriales, para expedir actos administrativos que cuantifiquen e impongan obligaciones tributarias, que en sentido general, son del resorte del legislador (Ley en sentido estricto); sin embargo, tal planteamiento, ha sido fehacientemente superado, en virtud de la autonomía territorial, dispuesta por el Art. 338 de la Constitución Política, a más de la valoraciones interpretativas que se han elaborado sobre la ley 97 de 1913, esbozando el H. Consejo de Estado, sobre el tema, lo siguiente:

*“Debe precisarse que como lo señala la demandante, el criterio actual de la Sección ha señalado que la facultad impositiva de los entes territoriales si bien está sometido a la ley, tal facultad debe interpretarse sistemáticamente con las normas constitucionales que también le han conferido potestades a los concejos municipales y a las asambleas departamentales, como pasa a explicarse.*

*Esta Sala ha considerado que con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, se mantuvieron los principios de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades municipales consagrados en la anterior Constitución (...)*

*La norma constitucional transcrita introduce como modificación que sean la Ley, las ordenanzas o los acuerdos las que determinen los elementos del tributo, en clara concordancia y desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, al conferirles a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria (...)*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de julio de 2012. Expediente con radicación interna 18806. C. P. Dr. William Giraldo Giraldo.

De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos (...).

Con base en los anteriores argumentos, la Sala cambió su jurisprudencia para reconocer la facultad que tienen los concejos municipales para establecer, a partir de la Ley 97 de 1913, los elementos del impuesto sobre teléfonos, consideraciones que son igualmente aplicables al impuesto de alumbrado público que tiene su fundamento en la misma Ley. (...)

En esas condiciones, la Ley 97 de 1913 constituye lo que la Corte Constitucional ha denominado una "ley de autorizaciones", es decir, el "elemento mínimo" que necesitan los entes territoriales frente a los impuestos que administran, porque "tratándose de recursos propios de las entidades territoriales no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, pues de esa forma cercenaría la autonomía fiscal de que aquéllas gozan por expreso mandato constitucional".

Entonces, en esa misma línea jurisprudencial, esta Sección ha señalado que los entes territoriales tienen la facultad para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público, y así lo ha indicado en diferentes oportunidades, con fundamento en los argumentos que sobre la autonomía tributaria fueron expuestos en la sentencia del 9 de julio de 2009 antes referida.

En consecuencia, no se advierte que el Concejo Municipal de Girardot, al expedir los acuerdos acusados, en los que estableció el impuesto de alumbrado público y sus elementos, haya excedido las facultades constitucionales conferidas a los municipios en materia tributaria."<sup>11</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta el anterior acervo jurisprudencial, es claro, que los Municipios, como entes territoriales, están facultados para

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de julio de 2013. Expediente con radicación interna 19383. C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

establecer y fijar el impuesto al alumbrado público, no obstante, la controversia o problemática jurídica, en esta oportunidad, se circunscribe en definir, si ECOPETROL S.A., puede ser sujeto pasivo de tal emolumento tributario.

Pare ello, hay que tener en cuenta, que el Acuerdo 03 de 2011, en los aspectos que más interesan a la problemática en mención, señala:

*“Artículo 1º. Establézcase el Impuesto servicio le Alumbrado Público como un tributo del orden municipal de periodo gravable mensual destinado de manera específica a cubrir el costo de prestación del servicio de Alumbrado Público en todo el territorio del Municipio, de conformidad con la definición dicho servicio en las normas legales vigentes, o las que la modifiquen sustituyan y en especial descritas en el presente acuerdo.*

## TÍTULO II

### ELEMENTOS DEL IMPUESTO

*Artículo 7o. El sujeto activo del impuesto de alumbrado público es el Municipio de Santiago entidad territorial de derecho público que estará investida de toda la competencia para liquidación, facturación, revisión, cobro, recaudo de este impuesto, y ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de la cartera morosa de aquellos contribuyentes que sustraigan el pago de este impuesto.*

*Artículo 8o. Son Sujetos Pasivos del Impuesto al servicio de Alumbrado Público el contribuyente o responsable del impuesto, la persona natural, jurídica o sociedad de hecho, pública o privada, de economía mixta y sus asimiladas como patrimonios autónomos **beneficiados directa o indirectamente con el servicio de alumbrado público prestado en la jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú, denominado "Hecho Generador", así mismo el propietario y/o arrendatario y/o ocupante y/o usuario del bien inmueble que reciba el beneficio directo o indirecto del servicio de alumbrado público o de energía eléctrica prestado en toda el área de la jurisdicción del Municipio, también aquellos bienes inmuebles que gocen o no de la prestación del servicio de energía eléctrica, así como todo aquel que realice cualquier actividad en jurisdicción del municipio, y en general, quienes utilicen los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito***

**vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del Municipio sobre los cuales recae el servicio.**

Artículo 9o. **El Hecho Generador es la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que la obligación de cancelar el impuesto al servicio de alumbrado público será de todos los contribuyentes que sean beneficiarios directos o indirectos de la prestación del servicio de alumbrado público en toda la jurisdicción del Municipio de Santiago de Tolú.**

Artículo 10°. La base gravable se determinará alternativamente sobre una tarifa mínima, y un porcentaje aplicado sobre el consumo mensual de energía eléctrica para los sectores residenciales, industriales, comerciales, oficiales diferentes al municipio, y de servicios; y una tarifa fijada en salarios mínimos legales mensuales vigentes para aquellos contribuyentes que ejerzan alguna actividad dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, de Santiago de tolú a los cuales no se les pueda determinar el consumo de energía.

### TITULO III TARIFAS

Artículo 11. El impuesto al servicio de alumbrado público se cobrará mensualmente para todos los sectores y estratos teniendo en cuenta los esquemas tarifarios que se describen en los artículos siguientes:

(...)

### CAPITULO II

TARIFA APLICABLE A QUIENES NO SE LES PUEDA DETERMINAR EL CONSUMO MENSUAL DE ENERGÍA ELECTRICA

(,,)

Artículo 18. **Las empresas que transporten, almacenen y/o distribuyan productos naturales no renovables y/o sus derivados, o los productos obtenidos, fabricados y/o manufacturados a partir de aquellos o de estos, dentro de la jurisdicción del municipio, pagaran una tarifa mensual equivalente a setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

..." (Negrillas y subraya fuera del texto).

De esta forma, se considera que si bien el Municipio de Santiago de Tolú, en ejercicio de su facultad constitucional y legal, sobre la materia, puede fijar como elemento tributario aquel correspondiente al alumbrado público<sup>12</sup>, lo cierto es que en el presente caso, la entidad demandante, tan solo es un receptor ocasional del servicio, que no encaja en la cualificación del sujeto pasivo dispuesto por la carga tributaria, situación que permite afirmar sin mayor disquisición, la ausencia de los elementos del impuesto para efectos de su respectiva liquidación.

Al respecto se tiene, como bien lo señala la entidad recurrente, su indebida apreciación como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, ya que el solo hecho de ser propietaria y/o usufructuaria de líneas de conducción o transporte de hidrocarburos, no implica irrogar el tributo en mención, dado que tal eventualidad no es suficiente para que ECOPETROL S.A., se constituya en residente, siendo su real calidad la de un receptor ocasional.<sup>13</sup>

Las anteriores razones son suficiente para declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, no obstante en lo que concierne a la segunda de las pretensiones y problemática de esta actuación, es decir, la devolución de la suma consignada sobre el impuesto de alumbrado público, considera la Sala, que la misma no puede ser concedida, toda vez que el expediente no consta de los elementos suficientes para adoptar tal determinación, máxime cuando no se tiene certeza de que efectivamente, se pagó la carga tributaria, a más que dichas vicisitudes son propias de otros escenario jurídicos para su validación, si fuere del caso.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Afirmación que desestima la aplicación del Decreto 1056 de 1953, ya que el impuesto se liquida en virtud del servicio de alumbrado público, más no de la exploración y explotación del petróleo.

<sup>13</sup> Del expediente no se logra acreditar que efectivamente la carga tributaria responda a la calidad de propietario, arrendatario y ocupante de predio, con respecto a ECOPETROL S.A., contrario sensu, se prevé de los actos administrativos acusados que la carga de la tributación se solventa en el ejercicio de una actividad económica, bajo la estructuración del oleoducto Caño-Limón Coveñas.

<sup>14</sup> La inconducencia de la pretensión de devolución de la suma, es tan evidente, que la parte demandante al momento de presentar y sustentar el recurso de apelación, solo se refirió a la declaratoria de nulidad de los actos acusados,

La inconducencia de la pretensión de devolución de la suma, es tan evidente, que la parte demandante al momento de presentar y sustentar el recurso de apelación, solo se refirió a la declaratoria de nulidad de los actos acusados, y como medida de restablecimiento sostiene la de la abstención en el proferimiento de nuevas liquidaciones<sup>15</sup>, siendo dicho marco el que debe ser abordado por parte de esta judicatura.

Por consiguiente, se procederá a revocar el fallo de primera instancia y en su lugar, se anularan los actos administrativos acusados, y como medida de restablecimiento, se declarara que no hay lugar al cobro de suma alguna por concepto de impuesto de alumbrado público y a sanción por intereses moratorios de parte del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ-SUCRE en contra de ECOPETROL S.A., por el periodo septiembre de 2012.<sup>16</sup>

### **3.- CONDENA EN COSTAS - SEGUNDA INSTANCIA.**

En virtud de lo anterior, y siendo consecuentes con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, se condena en costas a la parte demandada.

### **4.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>15</sup> Ver folio 238 del Cuad. de 2da Inst.

<sup>16</sup> La declaración en mención, solo responde para el periodo septiembre de 2012, ya que la presente decisión judicial no puede abarcar períodos y situaciones eventuales e inciertas.

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida el 23 de junio 2015, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en mención de lo considerado en la parte motiva de esta decisión, y en su lugar se resuelve:

*"1.- DECLÁRESE la nulidad de la Liquidación oficial N° 01103 de 1 de septiembre de 2012, y la Resolución N° 0185 de 2 de mayo de 2013 expedida por el Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú.*

*2.- como medida de restablecimiento, DECLÁRESE que no hay lugar al cobro de suma alguna por concepto de impuesto de alumbrado público y a sanción por intereses moratorios de parte del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ-SUCRE en contra de ECOPETROL S.A., por el periodo septiembre de 2012.*

*3.- DENIÉGUENSE las restantes súplicas de la demanda"*

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia, al ente demandado. El a quo liquidará, concentradamente, las costas procesales, incluyendo agencias en derecho.

**TERCERO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Justicia XXI.

**NOTIFIQUÉSE, COMUNIQUÉSE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No.\_\_\_\_/2016

Los magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**