



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**MAGISTRADA PONENTE: Doctora AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

|                   |                                                |
|-------------------|------------------------------------------------|
| EXPEDIENTE:       | <b>25307-33-33-003-2018-00292-01</b>           |
| DEMANDANTE:       | <b>COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP.</b> |
| DEMANDADO:        | <b>MUNICIPIO DE GIRARDOT</b>                   |
| MEDIO DE CONTROL: | <b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>  |
| TEMA:             | <b>IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO</b>           |

**S E N T E N C I A**

Agotadas las etapas previas, procede la Sala a clausurar mediante Sentencia la segunda instancia en el referido proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, lo pertinente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 26 de septiembre de 2022<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la parte demandante.

**I. SÍNTESIS DE LA DEMANDA**

En resumen, se formula las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

- 1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:**
  - Del contenido en la Factura No. 2018002411 del 8 de febrero de 2018<sup>3</sup>, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda del Municipio de Girardot, pretende el cobro del impuesto de alumbrado público por el mes de enero de la vigencia fiscal 2018.
  - Resolución No. 075 del 04 de abril de 2018<sup>4</sup>, proferida por la Oficina de Impuestos de Girardot, por la cual se rechaza por improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora en contra de La Factura No. 2018002411 del 8 de febrero de 2018.

<sup>1</sup> Índice 23 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.

<sup>2</sup> Índice 2 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.

<sup>3</sup> Índice 3 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.

<sup>4</sup> Índice 3 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



- Resolución No. 076 del 04 de abril de 2018<sup>5</sup>, proferida por la Oficina de Impuestos de Girardot, por la cual se rechaza por improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora en contra de La Factura No. 2018002411 del 8 de febrero de 2018.
2. En virtud de la declaratoria de nulidad de los actos anteriormente mencionados y, a título de restablecimiento del derecho, solicita:
- Que se declare que la Sociedad demandante no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en El Municipio de Girardot y por tal razón no se encuentra obligada al pago de dicho impuesto liquidado en los actos administrativos demandados por valor de \$11.719.000, correspondiente al periodo de enero de 2018.
  - Que se ordene al Municipio de Girardot que se abstenga de continuar liquidando el nombrado impuesto en contra de mi representada.
  - Que se ordene al Municipio de Girardot devolver debidamente indexado el dinero pagado al Municipio si estos se llegaron a cancelar por parte de Telefónica por cualquier razón o motivo, en especial el dinero pagado al Municipio a través de las facturas de energía, presentados por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP.
  - Se condene a costas a la parte demandada.

Como **concepto de violación**<sup>6</sup>, expone como normas violadas por la Entidad demandada, las siguientes: i) Constitución Política: Artículos 4, 29, 95, 209, 338 y 363; ii) Estatuto Tributario: Artículos 564, 565, 566-1, 683, 712, 715, 717, 719, 732, 734 y 743; iii) Ley 788 de 2002: Artículo 59; iv) CPACA: Artículos 137 y 138; v) CGP: Artículo 176; vi) Decreto 2424 de 2006: Artículo 8, y vii) Resolución CREG 123 de 2011.

Expresa que existe falsa motivación en los actos administrativos hoy demandados en razón a que la sociedad demandante no es sujeto pasivo del Impuesto de Alumbrado Público, por cuanto para la época en que se cobra este tributo no hacía parte de esa colectividad, no tiene su domicilio, ni tiene presencia dentro de la jurisdicción territorial de Girardot, ni cuenta con algún establecimiento de comercio o inmueble de su propiedad y por ello no es usuario potencial de este tributo, cita jurisprudencia al respecto.

Como segundo cargo de nulidad, señala que existió vulneración al debido proceso pues nunca le permitió a su representada, participar en la formación de los actos administrativos hoy demandados, teniendo en cuenta que cuando se está produciendo una decisión que afecte a un particular por parte de la administración,

<sup>5</sup> Índice 3 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.

<sup>6</sup> Índice 2 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



ésta tiene la obligación de darle a conocer de manera previa que se va a tomar una determinación que lo afecta, omisión que no se subsanó con el otorgamiento de los recursos en vía gubernativa.

De igual manera, plantea como vicio de nulidad la falta de competencia en el funcionario que expidió la liquidación de aforo, toda vez que los artículos 587 y 588 del Acuerdo No 010 de 2015, Estatuto de Rentas de Girardot, señala que son competentes para proferir actuaciones administrativas de la administración tributaria la Secretaria de Hacienda, la que puede delegar sus funciones en el personal del nivel directivo o asesor, como es el Tesorero y para el caso concreto, quien firma la liquidación de aforo es el Profesional Especializado de la Oficina de Impuestos.

Manifiesta la existencia de falta de motivación por expedición irregular de la liquidación oficial, dado que no cumple con los artículos 712 y 719 del Estatuto Tributario Nacional, pues no describe las bases de cuantificación del tributo, ausencia de la norma en la que se basa para hacer el cobro, por lo que el título en que supuestamente consta la obligación tributaria carece de validez y no puede tenerse como verdadero acto administrativo, donde al respecto expone pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Finalmente aduce, que las normas del sustento de cobro del impuesto por parte del municipio violan normas superiores como los artículos 313, 338 y 363 de la Constitución Política, así como la Ley 97 de 1913, el Decreto reglamentario 2424 de 2006 y la Resolución 043 de 1995 expedida por la CREG, teniendo en cuenta que el Concejo municipal al establecer la base del cálculo del impuesto, la misma no guarda ninguna relación con el hecho generador determinado por la ley.

## II. SÍNTESIS DE LA CONTESTACIÓN

El Municipio de Girardot dio contestación a la presente demanda<sup>7</sup>, oponiéndose a las pretensiones de la misma, de la siguiente manera:

La entidad demandada se opone a todas las pretensiones de la demanda y seguidamente confronta lo manifestado por la parte demandante en el libelo en los siguientes términos:

En lo que respecta a la falsa motivación que aduce la demandante, específicamente sobre el hecho de no tener su domicilio ni presencia dentro del municipio de Girardot para el mes de enero de 2018, trae en cita los artículos 287 y 388 de la C.P., y la sentencia del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2010 dentro del radicado 17420, para indicar que el hecho generador para el cobro del impuesto de alumbrado público nace al ser “usuario potencial receptor del servicio”

---

<sup>7</sup> Índice 6 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



que es “todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside dentro de 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.

Argumenta que con base en el artículo 168 del Acuerdo Municipal 014 de 2015, no es necesario para el cobro del impuesto de alumbrado público que el sujeto activo tenga su residencia, domicilio principal de sus negocios o bienes inmuebles en el municipio de Girardot; basta con el simple hecho de ser usuario de dicho servicio o disfrutar del servicio de alumbrado público, e igualmente con fundamento en el numeral 4º del artículo 170 ibídem, es permitido el cobro del impuesto de alumbrado público por parte del municipio a la demandante.

Trae a colación lo expresado por la demandante, en donde adujo violación al debido proceso en razón a la omisión de darle a conocer previamente la obligación tributaria por concepto de alumbrado público correspondiente al mes de enero de 2018. Al respecto, cita el artículo 715 del Estatuto Tributario para puntualizar que el municipio de Girardot no puede obviar el recibo universal y pasar directamente a la determinación del tributo mediante la constitución del acto administrativo que preste mérito ejecutivo para proceder adelantar el proceso de cobro coactivo, puesto que se estarían vulnerando derechos de rango constitucional

En cuanto a la falta de competencia invocada por el extremo activo al advertir que la Profesional Especializada de la Oficina de Impuestos no se encuentra delegada para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el recibo universal No 2018002411 y expedir las Resoluciones 075 y 076 de 2018, precisó que conforme al manual de funciones y competencias laborales (Decreto 139 de 15 de septiembre de 2017) y el reglamento interno del recaudo de cartera del municipio (Decreto 012 de 22 de enero de 2018) es dicho funcionario el competente para expedir los actos administrativos demandados, por lo que no debe prosperar este cargo.

Sobre el último argumento traído por la demandante al aducir que la “liquidación de aforo recibo universal” expedido por la Secretaria de Hacienda Municipal de Girardot no cumple con los presupuestos señalados en el Estatuto Tributario configurándose falta de motivación por expedición irregular; contrario a lo señalado, el apoderado de la entidad local manifiesta que el municipio no expidió liquidación de aforo sino un recibo universal para que Colombia Telecomunicaciones concurren a cancelar la obligación por concepto de alumbrado público correspondiente al mes de enero de 2018, recibo que no reúne los requisitos que debe contener una liquidación de aforo por cuanto a través del mismo lo que se pretende es hacerle saber al contribuyente la obligación tributaria que tiene por concepto de pago del mencionado impuesto.



Con fundamento en lo anterior, pide se nieguen las pretensiones de la demanda.

## II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Con la sentencia del 26 de septiembre de 2022<sup>8</sup>, el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, resolvió:

**“PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la **factura No 2018002411 de 8 de febrero de 2018** por valor de \$11.719.000 correspondiente al mes de **enero de 2018**, en virtud de la cual se determinó oficialmente el impuesto de alumbrado público en contra de la Sociedad COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A.-TELEFÓNICA, así como las **Resoluciones Nros 075 y 076 de 4 de abril de 2018** que desató el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior factura, por las razones expuestas en la motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho **DECLARAR** que COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A.-TELEFÓNICA, no está obligada a pagar suma alguna por concepto del impuesto de alumbrado público en relación con el periodo referido en los actos administrativos anulados.

**TERCERO:** Sin condena en costas.”

Tal decisión la fundamentó en los siguientes argumentos:

Expone la normatividad acorde al caso en concreto, así como jurisprudencia del H Consejo de Estado, para luego indicar, que la accionante dentro del presente proceso, propende por la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, y a manera de restablecimiento del derecho solicita, se establezca que no está obligado a pagar el impuesto de alumbrado público y por ende cese toda acción de cobro por no ser sujeto pasivo de dicho tributo.

Prosigue estableciendo cuáles son los sujetos pasivos de este tipo de tributo conforme al artículo 168 del Acuerdo 014 de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Girardot, para luego destacar que, frente al numeral 1º la entidad demandante es una sociedad económica que tiene por objeto prestar el servicio de telefonía conmutada, servicios móviles, telefonía celular, teleservicios, entre otros, los cuales realiza a través de antenas

Pese a lo anterior, no se acredita en el plenario que estas antenas se benefician indirectamente de la prestación del servicio de alumbrado público y menos que sea propietaria o poseedora a cualquier título de bienes inmuebles en el sector urbano o rural del municipio de Girardot; así mismo su sede no se encuentra edificada en esa localidad sino que su administración se despliega desde la

---

<sup>8</sup> Índice 23 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



ciudad de Bogotá<sup>9</sup>, circunstancia que no fue desvirtuada por el municipio demandado, razón por demás que no lo hace sujeto pasivo del impuesto discutido, tal como lo exige el numeral 5º del artículo 170 del citado Acuerdo municipal y lo señalado en Sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 6 de noviembre de 2019.

Así las cosas, concluye que, al no adecuarse la actividad del demandante para calificarlo como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, obviamente los actos administrativos acusados no son legales, puesto que como se ha dicho la Sociedad COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., no se encuentra implícita como sujeto pasivo del citado impuesto. Aunado a lo anterior, expone el hecho de que el municipio al liquidar el impuesto de alumbrado público no expresó las circunstancias para aplicar la base gravable y la tarifa a imponer, configurándose con ello un motivo de falsa motivación, posición que soporta con la exposición de un pronunciamiento del Consejo de Estado.

Por lo expuesto, establece que no puede atribuírsele a la demandante la calidad de sujeto pasivo del tributo, en consecuencia, declara la nulidad de los actos administrativos demandados, y a título de restablecimiento del derecho, declarará que COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., no está obligada a pagar suma alguna por concepto del impuesto de alumbrado público en relación con el periodo referido en los actos administrativos anulados.

### III. SÍNTESIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada** presentó recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia<sup>10</sup>, aseverando lo siguiente:

Expone que, se ha propuesto por el juez de primera instancia, que correspondía a la entidad territorial demostrar la calidad de usuario potencial del servicio de alumbrado público de la demandante y que posee antenas en el Municipio de Girardot. Contrario a la tesis desarrollada por el juez de primera instancia, argumenta que, en este caso particular, la existencia de las antenas en el Municipio de Girardot está debidamente acreditada por la información que suministra la Sociedad actora a sus usuarios en la página web, donde publicita la cobertura del servicio en diversas tecnologías 2G, 3G y demás.

Asegura que, efectuada la consulta a la mencionada página, se aprecia que, para el Departamento de Cundinamarca, Municipio de Girardot se informa a la ciudadanía en un mapa, que la cobertura para el Municipio de Girardot es de manera “excelente”. Por tanto, manifiesta que la información que obra en la página del mismo operador desvirtúa la ausencia de prueba que alude el despacho de

<sup>9</sup> Expediente digital PDF 03 (Certificado de Cámara y Comercio de Bogotá)

<sup>10</sup> Índice 25 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



primera instancia, y en su lugar da paso a que sea el contribuyente quien deba asumir la carga probatoria tendiente a desvirtuar la presencia de antenas en el Municipio de Girardot.

Prosigue argumentando que, la existencia de antenas y con ello la cobertura en el Municipio de Girardot, no solo esta afianzada en la información que publica el mismo demandante en su página WEB (link: <https://www.movistar.co/web/portal-col/atencion-cliente/cobertura-tecnologia/>) también esta acompañada con la información que obra en la página institucional de la AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO “ANE” que de la misma manera en el link <https://sirce.ane.gov.co:1024/> identifica las antenas ubicadas en el Municipio de Girardot.

De la misma manera, indica que en la página WEB de ASOMOVIL que es “la Asociación de la Industria Móvil de Colombia que congrega a los tres operadores móviles más importantes del país: Claro, Tigo y Movistar. Es una entidad sin ánimo de lucro, que busca promover el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones para colaborar con el progreso del país” se publicita información sobre la calidad del servicio y la señal, la cual sostiene está asociada al mayor número de antenas.

Así las cosas, contrario a la tesis desarrollada por el Juez de primera instancia, asegura que la condición de usuario potencial si estaba debidamente acreditada por la información misma que publica el demandante en su portal WEB, luego, al ofrecer la cobertura en el Municipio de Girardot deben necesariamente operar o poseer antenas en dicha jurisdicción territorial lo cual de contera permite inferir que se beneficia del servicio de alumbrado público, bajo las premisas del Acuerdo 014 de 2015, que regula un impuesto territorial de manera general, siendo sujetos pasivos aquellos que tengan el disfrute potencial del alumbrado público.

Explica, que la calidad de usuario potencial no solo deriva de la calidad de residente en el sector, pues, no puede dejarse de lado que la ausencia de establecimiento de comercio o sede no lo excluye de la colectividad que se beneficia del servicio, es más la infraestructura que está a su cargo lo convierte en receptor del servicio de alumbrado público máxime que con los activos (antenas) ubicadas en el Municipio de Girardot se presta el servicio de telefonía móvil, fija o televisión.

#### **IV. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

Ya en esta instancia procesal, con auto del 24 de enero de 2023<sup>11</sup> se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada. Ahora bien, conforme al numeral 5º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67,

---

<sup>11</sup> Anexo 1, índice 00004 del aplicativo electrónico SAMAI.



numerales 4º y 5º, de la Ley 2080 de 2021, teniendo en cuenta que el recurso de apelación se presentó el 28 de septiembre de 2022<sup>12</sup>, es decir, en vigencia de la citada Ley, y que no se requiere el decreto de pruebas; vencido el término para pronunciarse de conformidad con los citados numerales, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## V. CONSIDERACIONES

La Sala, al no encontrar causal alguna que invalide la actuación hasta aquí surtida, procede a decidir lo que en derecho corresponda, en segunda instancia, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

### 1. COMPETENCIA

Es competente la SubSección “A” de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, para conocer en segunda instancia el recurso de apelación impetrado en contra de la Sentencia proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

En términos del recurso de apelación interpuesto por la la entidad demandada, para la Sala el problema jurídico a resolver es desatar los siguientes interrogantes:

1. Determinar si COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público ante el Municipio de Girardot; para lo cual se debe establecer si las torres y/o antenas ubicadas en la jurisdicción del municipio se benefician o no del servicio de alumbrado público, es decir, que el demandante sea o no un usuario potencial de este servicio.

### 3. CASO EN CONCRETO

**3.1. Tesis de la entidad demandada apelante:** Considera que la sentencia recurrida debe ser revocada en su totalidad, como quiera que el Acuerdo Municipal 014 de 2015, a la fecha cuenta con plena presunción de legalidad siendo aplicable a los sujetos pasivos que fueron determinados como contribuyentes del impuesto, razón por la cual la actuación administrativa adelantada por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal de Girardot – Cundinamarca en procura de hacer efectivo sus acreencias adeudadas al Municipio para el mes de enero de 2018, tienen pleno sustento legal para ser

---

<sup>12</sup> Índice 25 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



adelantada y por ende realizar el cobro de dicho impuesto a COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP.

Adicionalmente, manifiesta que el mencionado Acuerdo, señaló como sujeto pasivo a las personas naturales o jurídicas que operen o sean propietarias de esta infraestructura (torres) que este situada en la jurisdicción del Municipio, por lo tanto, afirma que COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., está obligada al pago del impuesto de alumbrado público, sin que fuere necesario acreditar ser parte de una colectividad, porque reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico en una determinada jurisdicción municipal. Adicionalmente, afirma que no era necesario expedir actos previos, ya que la Sociedad no tenía que declarar.

**3.2. Tesis de la demandante:** Por su parte, la actora considera que los Actos Administrativos demandados, la Factura No. 2018002411 del 8 de febrero de 2018 y la Resolución No. 075 del 04 de abril de 2018, están viciados de nulidad por falsa motivación, en atención a que el Municipio de Girardot tomó a la sociedad como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público y le determinó este tributo con fundamento en el hecho de que la demandante es propietaria u operadora de unas torres (antenas) de transmisión y recepción de telecomunicaciones en el Municipio, sin haber acreditado si reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico en la jurisdicción municipal y que sea beneficiaria de manera directa o indirecta del servicio de alumbrado público. Adicionalmente, afirma que los Actos demandados son nulos, ya que, se violó el debido proceso y el derecho de defensa al no haber expedido un acto previo antes de la liquidación del tributo y al no permitirle participar en la formación de los actos administrativos hoy demandados.

**3.3. Tesis de la sala:** La Sala considera que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, por las siguientes razones:

**3.3.1.** La Sala de decisión comienza por analizar si la sociedad COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público ante el Municipio de Girardot; para lo cual se debe establecer si las torres y/o antenas ubicadas en la jurisdicción del municipio se benefician o no del servicio de alumbrado público, es decir, que el demandante sea o no un usuario potencial de este servicio.

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>13</sup>.

El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el impuesto de alumbrado público. Posteriormente, el artículo 1º de la Ley 84 de 1915 extendió esa facultad a los demás concejos municipales del país.

Sin embargo, las normas referidas no establecieron qué se entiende por “alumbrado público”. Por ello, el artículo 2º del Decreto 2424 de 2006 lo definió como el servicio 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.

De igual forma, la disposición señalada determinó 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”.

Bajo este contexto, esta Sala precisa los presupuestos endilgados en Sentencia del 9 de agosto de 2018<sup>14</sup> por parte de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, quien ha establecido que el objeto imponible del impuesto de alumbrado público es la prestación de dicho servicio. Asimismo, ha especificado que el hecho generador de ese gravamen consiste en ser usuario potencial o receptor del servicio, en el entendido de que dicha calidad solo la ostentan aquellos sujetos que residen en la correspondiente jurisdicción municipal.

Ahora, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de noviembre de 2019<sup>15</sup>, unificó la jurisprudencia en relación con los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público y adoptó dos (2) reglas y diez (10) subreglas, las cuales, por su importancia y el análisis empleado por la Alta Corporación, es preciso exponer a continuación:

**Regla No. 1:** *“el sujeto activo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público determinado por el legislador son los municipios”.* Hipótesis a la que llegó al recordar, grosso modo, que *“el legislador autorizó a los concejos municipales para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público en su jurisdicción y determinar los elementos esenciales, esto es, designó a los municipios como sujetos activos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público”*<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ver entre otras, sentencias de 9 de julio de 2009, exp. 16544, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; de 22 de marzo de 2012, exp. 18842, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; de 29 de octubre de 2014, exp. 19514, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; de 12 de diciembre de 2014, exp. 19037, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, y de 17 de julio de 2017, exp. 20302, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>14</sup> C. Estado. Sección Cuarta. Exp. 21712. C.P. Dr. Milton Chaves García.

<sup>15</sup> H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de noviembre de 2019, radicación número: 05001-23-33-000-2014-00826-01 (23103) 2019CE-SUJ-4-008, C.P. Dr.: Miltón Chaves García,

<sup>16</sup> Sentencia de 23 de julio de 2015, exp. 21216, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



**Regla No. 2:** *“el hecho generador del tributo es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, entendido como toda persona natural o jurídica que forma parte de una colectividad, porque reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico en determinada jurisdicción municipal sea en la zona urbana o rural y que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio de alumbrado Público”. Deducción que se estableció luego de analizar la línea jurisprudencial de la alta corporación.*

#### **SUBREGLAS:**

**Sub regla A:** *“Ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica es un referente válido para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador”.*

**Sub regla B:** *“la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador”.*

**Sub regla C:** *“El impuesto de industria y comercio no es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, pues no tiene relación ínsita con el hecho generador”.*

**Sub regla D:** *“Las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables, las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica, las empresas del sector de las telecomunicaciones, empresas concesionarias que presten servicio de peajes o que administren vías férreas que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica serán sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público”.*

**Sub regla E:** *“Tratándose de empresas que tienen activos en el territorio del municipio para desarrollar una determinada actividad económica, el municipio debe acreditar la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público”.*

**Sub regla F:** *“El consumo de energía eléctrica es un referente idóneo para determinar la base gravable de sujetos pasivos que tienen la condición de usuario regulado del servicio público de energía eléctrica”.*



**Sub regla G:** *“La capacidad instalada es un parámetro válido para determinar la base gravable de las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica”.*

**Sub regla H:** *“En los asuntos particulares, en que el sujeto pasivo encuadra en varias hipótesis para tenerlo como tal, solo está obligado a pagar el impuesto por una sola condición”.*

**Sub regla I:** *“Las tarifas del impuesto sobre el servicio de alumbrado público deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad”.*

**Sub regla J:** *“La carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa es del sujeto pasivo”.*

De conformidad con la jurisprudencia antes expuesta, cuando un ente municipal pretenda exigir el cobro del impuesto de alumbrado público a una empresa del sector de comunicaciones que tenga activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica, deberá verificar que el mismo cumpla con las reglas jurisprudenciales para que el mismo pueda ser tenido como sujeto pasivo de este impuesto, siendo estas que, i) dicha empresa tenga un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sea beneficiaria potencial del servicio de alumbrado público y, ii) el municipio acredite la existencia de un establecimiento físico en la respectiva jurisdicción.

Ahora, y ya descendiendo al caso concreto, el Municipio de Girardot pretende el cobro del impuesto de alumbrado público a la sociedad COLOMBIANA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP., mediante la expedición de una factura por el número de torres de transmisión que posee la actora dentro del territorio municipal, por el periodo de enero de 2018, por valor de \$11.719.580.

Para la Sala, no se configura el hecho generador del impuesto de alumbrado público en este caso, pues no se encuentra prueba alguna de que la sociedad actora con las torres de transmisión que tiene en el municipio, se beneficia indirectamente de la prestación del servicio de alumbrado público<sup>17</sup>, ello como quiera que, no basta con indicar que existen instaladas estas torres en la jurisdicción del municipio, sino que además se necesita demostrar, que el demandante si es un usuario potencial del servicio de alumbrado público.

---

<sup>17</sup> Ver sentencias del 14 de julio de 2016, exp. 20652, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 8 de febrero de 2018, exp. 20618, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, y del 19 de abril de 2018, exp. 22062, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Adicionalmente, en los actos demandados por los que el municipio demandado liquidó el impuesto a cargo de la sociedad actora, la Administración se limitó a señalar el valor a pagar sin establecer los elementos del tributo en cabeza de la actora.

Así, el ente demandado no demostró que la actora por contar con un número determinado de torres de transmisión en su territorio se beneficia de la prestación del servicio de alumbrado público, supuesto de hecho requerido para ser considerada usuaria potencial del servicio de alumbrado público, y por lo mismo, atribuírsele la calidad de sujeto pasivo. Por otra parte, la ausencia de dicha prueba no permite concluir que la empresa demandante hace parte de la comunidad residente en el municipio que se beneficia del alumbrado público que presta en su territorio, es decir, no se acreditó que la hoy demandante haga parte de una colectividad, porque reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico en la jurisdicción municipal.

Conforme con lo señalado y teniendo en cuenta que en el presente caso no está probado que la demandante hiciera parte de la colectividad beneficiaria de la iluminación pública que reside en el Municipio de Girardot, 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<sup>18</sup>.

En este punto, esta Sala deja constancia, que en anteriores oportunidades esta Subsección se ha pronunciado en casos similares adoptando esta misma postura, donde al respecto, pueden verse las Sentencias Nos. 25307333300120150003001 del 26 de noviembre de 2020, M.P. Dr. Luis Antonio Rodríguez Montañó; 25307333300320210002001 del 16 de junio de 2022, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez; y 25307333300220200009901 del 29 de junio de 2023, M.P. Dra. Amparo Navarro López.

En consecuencia de lo anterior, los argumentos de apelación no están llamados a prosperar en esta oportunidad, en la medida que, la parte demandada con el recurso de alzada no demostró que en efecto las torres de transmisión ubicadas en la jurisdicción del municipio de Girardot (Cundinamarca) se benefician del servicio de alumbrado público, elemento indispensable para determinar que la demandante si fuese una usuaria potencial del servicio de alumbrado público; por lo expuesto, al no encontrarse probados los argumentos exhibidos por el Municipio de Girardot, el recurso de apelación no está llamado a prosperar y, en consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia del 26 de septiembre de 2022<sup>19</sup>, proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, conforme los argumentos expuesto en esta providencia.

<sup>18</sup> Ver sentencia del 19 de abril de 2018, exp. 22062, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>19</sup> Índice 23 del Expediente Digital, Anexo 2, índice 00002 del aplicativo electrónico SAMAI.



## De la condena en costas

Conforme lo dispuesto por los últimos pronunciamientos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 06 de julio de 2016 con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, se advierte que, en esta instancia, la parte recurrente no será condenada a pagar las costas del proceso, por cuanto no se demostró sumariamente la causación de estas, como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## De la aprobación, firma y notificación de esta sentencia.

Con el fin de otorgar seguridad jurídica<sup>20</sup>, la Sala de decisión ha examinado este caso en reuniones virtuales y ha adoptado el mecanismo de firma electrónica de esta providencia<sup>21</sup>. Además, con fundamento en la interpretación de esas medidas especiales y el respeto a la efectividad de los derechos sustanciales, esta sala ordenará la notificación de la sentencia, mediante el envío de mensaje de datos al buzón electrónico informado por todos los sujetos de este proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

## RESUELVE

**PRIMERO. CONFÍRMASE** la sentencia del 26 de septiembre de 2022, proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas en segunda instancia.

**TERCERO.** De conformidad con lo previsto en el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, **NOTIFIQUESE** electrónicamente la presente providencia a las partes

<sup>20</sup> El artículo 95 de la Ley 270 de 1996 estableció en sus incisos segundo y tercero:

“Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.

Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.”

<sup>21</sup> Ver la Ley 2080 de 2021 y Ley 2213 de 2022



a los correos electrónicos informados dentro del proceso, y al Ministerio Público, al Dr. Nairo Alejandro Martínez Rivera al correo [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co);

**CUARTO. SE INFORMA** que, para la radicación de los memoriales a que haya lugar deberá utilizarse la ventanilla virtual <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>;

**QUINTO:** En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, devuélvanse el expediente al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha.

**Los Magistrados,**

Firmado Electrónicamente  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

Firmado Electrónicamente  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Firmado Electrónicamente  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.