



Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020).

RADICADO 73001-33-33-010-2019-00196-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COMPAÑÍA ENERGÉTICA DEL TOLIMA S.A. E.S.P.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES
ASUNTO: IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO
SENTENCIA: 0011

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la COMPAÑÍA ENERGÉTICA DEL TOLIMA S.A. E.S.P. hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P. contra el MUNICIPIO DE FLANDES.

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad de las liquidaciones de aforo Nros. 2018000490 y 2018000491, expedidas el 05 de marzo de 2018, mediante las cuales el Municipio de Flandes liquida el impuesto de alumbrado público a cargo de la Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P., por el mes de marzo de 2018 y por valor de \$1.562.484.00, cada una.

1.2. Que se declare la nulidad de las Resoluciones Nros. 351 y 352 del 13 de diciembre de 2018, a través de las cuales el Municipio de Flandes resuelve los recursos de reconsideración interpuestos por el contribuyente Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P.

1.3. Que como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Municipio de Flandes exonerar a la demandante del cobro al que aluden los actos administrativos demandados e, igualmente, se le ordene devolver indexados los dineros que hubiesen sido cobrados o retenidos por el ente territorial.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los **hechos y omisiones** que a continuación se sintetizan:

2.1. El Concejo Municipal de Flandes, por medio del Acuerdo No. 41 de 2007, expide el Estatuto Tributario del mencionado municipio.

2.2. Posteriormente, a través de Acuerdo No. 005 del 29 de mayo de 2013, la misma corporación pública regula el impuesto de alumbrado público del Municipio de Flandes.

2.3. La Secretaría de Hacienda del Municipio de Flandes, expidió las liquidaciones de aforo Nros. 2018000490 y 2018000491 de fecha 05 de marzo de 2018, a través de las

cuales determinó el valor a cobrar por concepto de impuesto de alumbrado público a cargo de la Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P.

2.4. Contra dichos cobros, la empresa demandante interpuso los respectivos recursos de reconsideración, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones Nros. 351 y 352 del 13 de diciembre de 2018, declarando infundados los argumentos por ella expuestos.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad legal y a través de apoderado judicial, el Municipio de Flandes contesta la demanda (fls. 96-98) oponiéndose a las pretensiones de la misma, por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, indicando frente a los cargos invocados por la parte actora que, el ente territorial a través del Acuerdo 005 de 2013 fija la tarifa a cobrar por el impuesto de alumbrado público y, en virtud a ello, procede a efectuar el cobro, sin que la empresa demandante logre desvirtuar con los respectivos elementos probatorios, la presunción de legalidad de los actos administrativos atacados, los cuales gozan de plena validez.

Argumenta así mismo que, no es cierto que al Municipio hubiere tenido que requerir a la demandante para que presentara su declaración y luego proceder a liquidarla, por cuanto, repite, la tarifa fue fijada por el Concejo Municipal y dicha norma no ha sido demandada hasta el momento, siendo inaplicable al presente caso el acto de liquidación de aforo bajo los parámetros establecidos en la norma que la regula.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante.

Durante el desarrollo de la audiencia inicial, y en la etapa procesal respectiva, la apoderada de la parte actora expone sus alegaciones finales, refiriendo que la demanda se sustenta en la violación al debido proceso, en tanto, la entidad demandada previo a efectuar el cobro del impuesto de alumbrado público, debe hacer un requerimiento especial al sujeto pasivo para poder controvertir lo que se le está cobrando e, igualmente, debe determinar con exactitud las redes y subestaciones eléctricas respecto de las cuales se genera el tributo, previo a expedir la factura de cobro, máxime si las mismas no se encuentran todas ubicadas en el municipio, como lo señala la administración municipal de Flandes.

4.2. Parte demandada.

Dentro de la misma audiencia y en su respectiva oportunidad, plantea sus alegatos sosteniendo que, no se presentó una liquidación de aforo como tal, por cuanto en el artículo 3 del Acuerdo 05 de 2013, se estableció el impuesto de alumbrado público en una tarifa equivalente a 5 salarios mínimos por cada torre y antena instalada; además, este acto administrativo expedido por el Concejo Municipal goza de presunción de legalidad y no ha sido objeto de demanda a efectos de obtenerse su nulidad, concluyendo que, el cobro del impuesto se efectuó conforme a la normatividad que regula el caso, por lo que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la nulidad de las liquidaciones de aforo Nros. 2018000490 y 2018000491 del 05 de marzo de 2018, realizadas por el Municipio de Flandes, sobre el impuesto de alumbrado público al contribuyente Enertolima S.A. E.S.P., así como de las Resoluciones Nros. 351 y 352 del 13 de diciembre de 2018, por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reconsideración instaurados por la parte accionante, por haberse vulnerado el derecho al debido proceso y carecer de motivación o sustento jurídico el aforo liquidado y si, en consecuencia, debe ordenarse la devolución de los dineros que hubiese pagado la sociedad demandante o, en su defecto, se debe declarar que los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a derecho?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1. Tesis de la parte accionante.

Debe accederse a las pretensiones de la demanda, por cuanto, el Municipio de Flandes le vulneró el debido proceso y el derecho de defensa, al no haber expedido un acto previo en el que se le hubiera dado la oportunidad de controvertir las liquidaciones de aforo del impuesto de alumbrado público antes de su cobro, desconociendo así sus propios procedimientos tributarios establecidos en el Acuerdo Municipal No. 041 de 2007, al igual que lo contemplado en el Estatuto Tributario, aunado a que las mencionadas liquidaciones carecen de motivación respecto del hecho generador y la base de cuantificación del tributo, limitándose a señalar que el fundamento del impuesto corresponde a “*subestación de energía eléctrica*” o “*líneas de transmisión*”, sin determinar los fundamentos del aforo y de la estación o de la línea a la que hace referencia, pasando por alto que existe pluralidad de ellas en la jurisdicción de Flandes y no todas son de propiedad u operadas por Enertolima S.A. E.S.P.

6.2. Tesis de la parte demandada.

Señala que deben negarse las pretensiones, como quiera que en el presente caso no resultaba procedente adelantar el procedimiento previo al que hace alusión la parte actora, dado que la tarifa del impuesto de alumbrado público fue fijada por el Concejo Municipal con fundamento en la facultad otorgada por la Constitución Política, en virtud de la cual se expidió el Acuerdo Municipal No. 005 de 2013, que sirvió de sustento para realizar el cobro respectivo, acto que no ha sido suspendido, ni declarado inexecutable y que tampoco ha sido cuestionado a través del medio de control de nulidad.

6.3. Tesis del despacho.

Considera el Despacho que se debe acceder a las pretensiones de la demanda, como quiera que el Municipio de Flandes - Secretaría de Hacienda, estaba en la obligación de emplazar previamente a Enertolima S.A. E.S.P. (hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P.) para obtener el pago del impuesto de alumbrado público que consideraba se encontraba obligada a sufragar, dando una explicación concreta y detallada de las razones por las cuales se hallaban configurados los elementos constitutivos del mismo, según lo dispuesto en el Acuerdo No. 005 de 2013, tales como el hecho generador, la base gravable y la tarifa, de conformidad con lo establecido dentro del procedimiento

administrativo contemplado en el Acuerdo No. 041 de 2007, por el cual se expidió el Estatuto Único Tributario del Municipio de Flandes Tolima.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Mediante Acuerdo No. 41 de 2007, el Concejo Municipal de Flandes establece el Estatuto Tributario del mencionado municipio.	Documental. Acuerdo No. 41 del 21 de septiembre de 2007 (https://flandestolima.micolombiadigital.gov.co/sites/flandestolima/content/files/000358/17897_estatuto_tributario_flandes_tolima2007-1.pdf).
2. A través de Acuerdo No. 005 de 2013, la misma Corporación municipal, regula el impuesto de alumbrado público en el municipio de Flandes.	Documental. Copia del Acuerdo No. 005 del 29 de mayo de 2013 (http://tramites1.suit.gov.co/registro-web/suit_descargar_archivo?A=35237)
3. La Secretaría de Hacienda del municipio de Flandes, expide el 05 de marzo de 2018 las liquidaciones oficiales Nros. 2018000490 y 2018000491, por concepto de impuesto de alumbrado público, a nombre del contribuyente Enertolima S.A. E.S.P., por el período correspondiente al mes de marzo de la misma anualidad.	Documental: Copia facturas de cobro de impuesto de alumbrado público (Fls. 21 y 40 del expediente).
4. Enertolima S.A. E.S.P. interpuso los respectivos recursos de reconsideración, contra las liquidaciones de aforo anteriormente referenciadas.	Documental: Copia de los recursos de reconsideración instaurados (Fls. 22-31 y 41-53).
5. Mediante las Resoluciones Nros. 351 y 352 del 13 de diciembre de 2018, el municipio de Flandes resuelve los recursos de reconsideración interpuestos por el contribuyente Enertolima S.A. E.S.P., declarando infundados los argumentos allí expuestos y confirmando las liquidaciones de aforo.	Documental: Copia de las resoluciones por las cuales se resuelven los recursos de reconsideración impetrados (Fls. 32-38 y 56-62).
6. Para efectos del cobro del impuesto de alumbrado público, el municipio de Flandes se debe sujetar al procedimiento establecido en el Estatuto Único Tributario del Municipio de Flandes y, en lo allí no regulado, se regirá por lo dispuesto en las normas del Estatuto Tributario Nacional, Derecho Administrativo, Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), Código de Comercio y los Principios Generales del Derecho.	Documental: Acuerdo Municipal No. 041 de 2007, art. 395 (https://flandestolima.micolombiadigital.gov.co/sites/flandestolima/content/files/000358/17897_estatuto_tributario_flandes_tolima2007-1.pdf , pág. 105).

8. DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU COBRO

A través de la Ley 97 de 1913¹, el Congreso de República facultó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto de alumbrado público, organizar su cobro y darle el destino más conveniente para atender los servicios municipales, potestad que, luego fue extendida por la Ley 84 de 1915, a las demás entidades territoriales del nivel municipal².

¹ Artículo 1º, literal d).

² Artículo 1º, literal a).

Cabe precisar, que el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fue objeto de revisión constitucional mediante la sentencia C-504 de 2002, declarándose exequible la referida norma, al considerar que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos de los tributos cuya creación autorizó la citada ley, por cuanto se ajustan a los artículos 313-4 y 338 de la Constitución Política, precisando que:

“(…) el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales. Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos. Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal 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.

Destacando en todo caso que mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional; en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo. (Subrayado del despacho).

De acuerdo con la providencia antes citada, el Legislador autorizó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto de alumbrado público en su jurisdicción y lo facultó para determinar los elementos del tributo; por consiguiente, en virtud de la normativa referida y de la extensión de dicha prerrogativa efectuada por la Ley 84 de 1915, los municipios están autorizados para adoptar este impuesto en su jurisdicción y determinar, a través de las corporaciones públicas respectivas, sus elementos esenciales.

Más adelante, el Gobierno Nacional a través del Decreto 2424 de 2006, reguló de manera concreta y específica la prestación del servicio de alumbrado público, definiéndolo en su artículo 2º como un *“servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los 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. 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.”*

Así mismo, en su artículo 4º precisó que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, de manera directa o indirecta, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio, quedando a su cargo, además, la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación del servicio y los ingresos por impuesto de alumbrado público, en caso que este se establezca como mecanismo de financiación.

Específicamente en lo atinente al impuesto de alumbrado público en el municipio de Flandes, se advierte que el Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 005 del 29 de mayo de 2013, por medio del cual se regula dicho tributo, estableciendo en sus artículos 2º y 3º los elementos constitutivos para el cobro del mismo, cuyos apartes pertinentes son del siguiente tenor literal:

“(…) ARTÍCULO SEGUNDO: Los elementos constitutivos para el cobro del impuesto de alumbrado público en el Municipio de Flandes – Tolima; son:

2.1. HECHO GENERADOR: El hecho generador de este tributo es el disfrute efectivo o potencial del servicio de Alumbrado Público, la propiedad o tenencia de un bien inmueble (s) en el área geográfica del Municipio de Flandes – Tolima, el carácter de usuario del servicio público de energía eléctrica o por el desarrollo de las siguientes actividades: [...] g) Quien opere subestaciones y líneas de transmisión de energía eléctrica.

2.2. SUJETO ACTIVO: Para efectos del cobro del impuesto del servicio de Alumbrado Público el sujeto activo es el Municipio de Flandes – Tolima.

2.3. SUJETO PASIVO: Los Sujetos Pasivos de este tributo serán: Todas las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título de bienes inmuebles ubicados dentro del perímetro urbano y rural del Municipio de Flandes – Tolima; Además las personas naturales o jurídicas que desarrollen dentro del Municipio de Flandes – Tolima alguna o algunas de las actividades económicas específicas descritas en el hecho generador del presente acuerdo (...).

2.4. BASE GRAVABLE: Se fija como base gravable del impuesto de alumbrado público [...] Para todas aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades económicas específicas diferenciadas en el presente acuerdo se calculara sobre salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTICULO TERCERO: TARIFAS. Las tarifas del impuesto de alumbrado público que se establecen para el sector urbano y rural del Municipio de Flandes – Tolima, mensualmente, en pesos o porcentajes según sea el caso de cada sujeto pasivo y para todos los sectores (residencial, comercial, industrial, público u oficial, no regulado, inmuebles urbanizados no construidos y urbanizables no urbanizados), de acuerdo con la siguiente clasificación y estratificación socioeconómica, así:

(…) PARÁGRAFO QUINTO: Adicional a las tarifas antes mencionadas, se aplicaran las siguientes:

(…) G) SUBESTACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA: Establézcase para las personas naturales o jurídicas que realicen transformación de energía eléctrica de acuerdo con la capacidad instalada por subestación la siguiente escala tarifaria del impuesto de alumbrado público:

CAPACIDAD INSTALADA (MVA)	VALOR IMPUESTO/MES
ENTRE 1 Y MENOR A 10 MVA	DOS (02) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.
[...]	[...]

H) LÍNEAS DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA: Establézcase para las personas naturales o jurídicas que operen o sean propietarios y reciban remuneración o cargos por uso de líneas de transmisión o distribución de energía, que estén situadas en la jurisdicción del Municipio de

Flandes – Tolima, la siguiente escala tarifaria del impuesto de alumbrado público, que aplica para cada línea de transmisión o distribución de acuerdo con su nivel de tensión (voltaje):

LÍNEAS DE TRANSMISIÓN O DISTRIBUCIÓN NIVEL DE TENSIÓN	VALOR IMPUESTO/MES
SISTEMAS A 33/34.5 KV	DOS (02) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES.
[...]	[...]

PARÁGRAFO SEXTO: En el caso que se presenten dos hechos generadores para el mismo sujeto pasivo, se aplicará la tarifa que represente mayor valor del impuesto de alumbrado público.

ARTICULO CUARTO: El municipio es responsable por la administración del impuesto de alumbrado público. (...)"

Por su parte, el Libro Segundo, Título Cuarto del Acuerdo No. 041 de 2007 “Estatuto de Único Tributario del Municipio de Flandes Tolima”, proferido por el Concejo Municipal de Flandes, regula lo relacionado con el procedimiento tributario aplicable en dicho ente territorial, cuyo artículo 378³ enlista los impuestos respecto de los cuales los contribuyentes están obligados a presentar las respectivas declaraciones, a saber: i) impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros; ii) impuesto de circulación y tránsito; iii) impuesto sobre espectáculos públicos permanentes; iv) impuesto sobre rifas; v) impuesto por extracción de arena, cascajo y piedra; vi) impuesto a juegos permitidos.

Como quiera que en el listado aludido no se incluye el impuesto de alumbrado público, se colige que los sujetos pasivos de dicho tributo, si bien tienen el deber de pagar los montos que les correspondan por dicho concepto, de acuerdo al hecho generador respectivo, **no están obligados a presentar declaración.**

A su turno, en el artículo 420⁴ establece, que “**quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias estando obligados a ello, o quienes no estando obligados a ello no cancelen los impuestos, serán emplazados por la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces, previa comprobación de su omisión, para que declaren o cumplan con su obligación en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoles de las consecuencias legales en caso de persistir en su omisión.**” (Destacado propio).

Una vez agotado el procedimiento anterior y, en caso que no se cancelen los valores a que haya lugar por concepto de impuesto de alumbrado público, se procederá por parte de la Administración a practicar la **liquidación de aforo**, siempre y cuando se compruebe la existencia de hechos generadores del tributo⁵, la cual deberá tener el mismo contenido de la liquidación de revisión prevista en el art. 417, con una explicación sumaria de los fundamentos de hecho y de derecho⁶ en los cuales se sustenta el aforo⁶.

³ Pág. 102.

⁴ Pág. 112.

⁵ Art. 421 inciso segundo ibídem.

⁶ Art. 422 ibídem.

Contra esta decisión procede el **recurso de reconsideración**, que deberá ser interpuesto dentro del mes siguiente a la notificación de la liquidación⁷, con el lleno de los requisitos exigidos para ello y siguiendo el procedimiento establecido en los arts. 424 a 432, el cual deberá ser resuelto en un plazo de tres meses contados a partir de la notificación del auto admisorio del mismo⁸, vencidos los cuales, si no se ha procedido en ese sentido, se aplicará el silencio administrativo positivo⁹.

9. CASO CONCRETO

La Compañía Energética del Tolima – Enertolima S.A. E.S.P. (hoy hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P.) interpone el presente medio de control, persiguiendo la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales el Municipio de Flandes le pretende cobrar el impuesto de alumbrado público por el mes de marzo del año 2018, exponiendo como primer cargo de nulidad, la vulneración del debido proceso al no habersele permitido ejercer su defensa durante el trámite adelantado por la administración municipal, en la medida que no se cumplió con el requerimiento especial que contempla para estos casos el Acuerdo No. 041 de 2007 y el Estatuto Tributario Nacional.

De acuerdo al criterio doctrinal sobre las causales de anulación de los actos administrativos, se tiene que el desconocimiento del derecho de audiencia se presenta “...cuando el acto administrativo es expedido sin haberle permitido al afecto ser oído previamente en relación con la actuación administrativa que finaliza con el mismo, situación que incluso puede dar lugar o constituir una vía de hecho, en tanto el desconocimiento sea total o absoluto, esto es, cuando el acto se preparó, se expidió y ejecutó a sus espaldas, sin ningún conocimiento suyo.”¹⁰.

Según el procedimiento tributario aplicable en el *sub examine*, establecido en el Estatuto Único Tributario del Municipio de Flandes (Acuerdo No. 041 de 2007), en los casos en que el contribuyente no está obligado a declarar un impuesto (como sucede con el de alumbrado público, debido a que el mismo no se encuentra enlistado dentro de los tributos cuya declaración y liquidación privada es obligatoria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 378 ibídem) y se advierte que no ha procedido al pago del mismo, la administración municipal a través de la Secretaría de Hacienda, **tiene la obligación de emplazarlo** para que cumpla con su deber de cancelar el tributo dentro del mes siguiente y, sólo en caso de que no lo hiciera, se procederá a elaborar la liquidación de aforo (art. 420 del citado Acuerdo).

Por su parte, en cuanto al trámite de la liquidación de aforo señala el mentado acuerdo:

“ARTICULO 421. Liquidación de Aforo: Una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo anterior se podrá determinar la obligación tributaria al contribuyente obligado a declarar que no hubiere presentado la declaración, mediante la práctica de una liquidación de aforo, que se debe notificar dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar. Igualmente habrá lugar a practicar liquidación de aforo, cuando no existiendo la obligación legal de declarar, presentar relación o informe, se compruebe la existencia de hechos generadores del tributo.

⁷ Art. 423 ibídem.

⁸ Art. 433 ibídem.

⁹ Art. 435 ibídem.

¹⁰ Berrocal Guerrero, Luis. *Manual del acto administrativo*. Séptima edición. Bogotá: Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2016, p. 552.

La explicación sumaria de aforo tendrá como fundamento el acta de visita, la declaración de renta o ventas u otras pruebas surgidas del proceso de investigación tributaria. (Subrayado por el Despacho).

En cuanto a la estructura formal de la liquidación de aforo, el artículo 421 *ibídem* refiere que “debe tener el mismo contenido de la liquidación de revisión¹¹, con explicación sumaria de los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se sustenta el aforo”.

Ante tal panorama, fluye con diáfana claridad que en el caso objeto de debate, la administración municipal estaba en la obligación legal de emitir el emplazamiento previo respecto de la Compañía Energética del Tolima – Enertolima S.A. E.S.P. (hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P.), para efectos de obtener de su parte el pago del impuesto de alumbrado público, por considerarla sujeto pasivo del mismo y, sólo su renuencia al pago correspondiente habilitaba al ente territorial para emitir la liquidación de aforo, **determinando con exactitud el hecho generador, la base gravable y la tarifa del tributo**, todo lo cual tenía que estar debidamente fundamentado, tanto fáctica como jurídicamente.

Contrario a ello, la Secretaría de Hacienda Municipal de Flandes se limitó a emitir dos facturas donde constan unos valores que considera deben ser cancelados por concepto de alumbrado público, sin estar acompañadas del respectivo sustento y explicación detallada de los factores que tuvo en cuenta para fijar y cuantificar el tributo cobrado, cercenándole así la oportunidad a la empresa accionante de conocer de antemano la situación para poder ejercer su derecho de defensa, limitándola a hacer uso del mismo solamente a través de los recursos de reconsideración interpuestos contra dichas facturas.

Sobre el tema, el Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse en casos similares, precisando lo siguiente¹²:

“(...) Por lo anterior, se advierte que el ente demandado expidió la liquidación oficial sin haberle otorgado previamente a la demandante, la oportunidad de discutir su condición de sujeto pasivo del impuesto, como lo alegó en la demanda, así como las razones que tuvo el municipio para haber ubicado a EPM en uno de los tres rangos previstos en la norma para las empresas generadoras, sin que pueda aceptarse, como lo sostuvo el a quo y el ente municipal, que para efectos del derecho de defensa de la demandante era suficiente con que se haya otorgado la posibilidad de interponer recurso de reconsideración contra la liquidación.

La Sala considera que el municipio debió realizar, en este caso concreto, una interpretación armónica de la normativa local y de las normas generales sobre las actuaciones administrativas, [...] lo cual permitía concluir que antes de expedir la liquidación del impuesto, debía informarle las razones por las cuales consideraba que debía pagar el tributo, pues de lo contrario se vulnera el

¹¹ **“ARTICULO 417. Contenido de la Liquidación de Revisión:** La liquidación de revisión deberá contener:

- a. Fecha, en caso de no indicarse, se tendrá como tal la de su notificación y período fiscal al cual corresponda;
- b. Nombre o razón social del contribuyente;
- c. Número de identificación del contribuyente;
- d. Las bases de cuantificación del tributo;
- e. Monto de los tributos y sanciones;
- f. Explicación sumaria de las modificaciones efectuadas;
- h. (sic) Firma o sello del funcionario competente.
- i. La manifestación de los recursos que proceden y de los términos para su interposición;
- j. Los demás datos correspondientes al impuesto materia de la liquidación.”

¹² Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Radicación Número: 44001-23-31-000-2011-00051-01(20633).

derecho de defensa de la demandante¹³. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Posteriormente, y en el mismo sentido, la misma Sección del Alto Tribunal expuso¹⁴:

“(...) Al respecto, la Sala observa que el municipio demandado determinó que la sociedad actora era sujeto pasivo del tributo y el valor de la obligación tributaria a cargo, sin haber expedido un acto previo en el que se le hubiera dado la oportunidad de controvertir la calidad endilgada o los factores de cuantificación del tributo, violando el debido proceso y los derechos de defensa y de contradicción que le asisten. (...)” (Destacado del despacho).

De cara a lo expuesto, se concluye por esta instancia judicial, que habiéndose establecido por el Estatuto Tributario local, el emplazamiento previo para obtener el pago de los tributos cuyos sujetos pasivos no están obligados a presentar declaración y liquidación privada, sin que la administración municipal de Flandes, a través de la Secretaría de Hacienda, hubiese procedido en ese sentido, las decisiones contenidas tanto en las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público, como en las resoluciones a través de las cuales se resolvieron los recursos de reconsideración interpuestos contra cada una de ellas, no se encuentran ajustadas a derecho por vulneración al debido proceso y al derecho de audiencia y de defensa y, por consiguiente, se procederá a declarar su nulidad, sin que sea necesario abordar los restantes cargos de nulidad invocados en el líbello, por sustracción de materia.

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, se declarará que la Compañía Energética del Tolima – Enertolima S.A. E.S.P. (hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P.), no está obligada a pagar suma alguna por concepto del impuesto de alumbrado público, en relación con los períodos referidos en los actos administrativos demandados y, en caso de haber sufragado los dineros cobrados por este concepto, la entidad demandada deberá hacer devolución de los mismos, debidamente indexados, de conformidad con la fórmula que para el efecto ha señalado la jurisprudencia, así:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo cancelado por la empresa demandante por concepto de impuesto de alumbrado público, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia), por el índice inicial (vigente para la época en que se pagaron las sumas adeudadas).

10. RECAPITULACIÓN

En orden a lo antes expuesto, se declarará la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, como quiera que se encuentran viciados de nulidad, al haber sido expedidos con violación del debido proceso, en tanto se pretermitió por la entidad demandada la etapa del emplazamiento previo a la empresa demandante para que procediera al pago del impuesto de alumbrado público, efectuando la explicación detallada y razonada de

¹³ En este sentido se pronunció la Sala en la sentencia del 16 de octubre de 2014, Exp. 19126, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, reiterada en la sentencia del 4 de mayo del 2015, Exp. 20615, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Sentencia del 10 de febrero de 2016, Radicación Número: 73001-23-31-000-2012-00188-01(20712).

los motivos por los cuales la consideraba como sujeto pasivo de dicho tributo, así como el hecho generador, la base gravable y la tarifa correspondiente, contrariando de esta manera lo dispuesto en el Acuerdo No. 041 de 2007 expedido por el Concejo Municipal de Flandes, mediante el cual se expidió el Estatuto Único Tributario de dicha localidad.

En consecuencia, la empresa demandante no se encuentra obligada a cancelar el mencionado tributo por los períodos que allí le fueron cobrados y, en caso de haber cancelado suma alguna por dicho concepto, la entidad demandada procederá a su devolución en forma indexada.

11. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del C.P.A.C.A., sobre la condena en costas señala que, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone que, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que, las pretensiones fueron despachadas favorablemente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte accionada, en la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las liquidaciones oficiales por concepto del impuesto de alumbrado público expedidas a nombre de la Compañía Energética del Tolima – Enertolima S.A. E.S.P., identificadas con los números 2018000490 y 2018000491 del 05 de marzo de 2018, así como de las Resoluciones Números 351 y 352 del 13 de diciembre de 2018, mediante las cuales se desataron los recursos de reconsideración interpuestos contra las referidas liquidaciones, todas ellas proferidas por el Municipio de Flandes, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR que la Compañía Energética del Tolima – Enertolima S.A. E.S.P. (hoy LATIN AMERICAN CAPITAL CORP S.A. E.S.P.), no está obligada a pagar suma alguna por concepto del impuesto de alumbrado público, en relación con los períodos referidos en los actos administrativos anulados y, en caso de haber sufragado los dineros cobrados por este concepto, la entidad demandada deberá hacer devolución de los mismos, debidamente indexados, desde el momento en que fueron cancelados hasta la fecha de ejecutoria de la presente providencia, con fundamento en los índices de

inflación certificados por el DANE, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

TERCERO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

CUARTO: CONDÉNESE en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del C.P.A.C.A. y 365 del C.G.P., para lo cual se fija la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda, como agencias en derecho.

QUINTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P., las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

SÉPTIMO: Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

OCTAVO: En firme este fallo, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS MANUEL GUZMÁN
JUEZ
(ORIGINAL FIRMADO)**