



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., seis (06) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	05001-23-33-000-2018-01873-01 (29463)
Demandante	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.
Demandada	MUNICIPIO DE VEGACHÍ (ANTIOQUIA)
Temas	Impuesto de alumbrado público. Debido proceso. Obligación de expedir acto previo. Reiteración de jurisprudencia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, que resolvió²:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme con los argumentos expuestos en la presente providencia.

SEGUNDO: Sin costas (...).”

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Municipio de Vegachí (Antioquia) expidió “liquidación informativa impuesto de alumbrado público” Nros. VGCHI-000029, VGCHI-000030, VGCHI-000031; y Nro. VGCHI-000032 de 2017³, en las que determinó el tributo a cargo de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. (en adelante EPM), por los periodos de mayo, junio, julio y agosto de 2017.

EPM interpuso recursos de reconsideración en contra de los actos de liquidación referidos, los cuales fueron confirmados mediante las Resoluciones Nros. 099 del 18 de mayo de 2018; 100 del 18 de mayo de 2018; 111 del 05 de junio de 2018; y 112 del 05 de junio de 2018.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones⁴:

¹ Ingresó al despacho por primera vez el 25 de octubre de 2024.

² SAMAI del Tribunal, índice 29.

³ Las liquidaciones no tienen fecha de expedición, sino sello de radicación en EPM por los meses de mayo, junio, julio, y agosto de 2017.

⁴ SAMAI, índice 2. Expediente digital. «6ED_CUADERNOP_C02PruebasParteDeman(.zip)». « Demanda AP Mayo Agosto de 2017»



“PRIMERA: Que se declare la nulidad de las Liquidaciones Oficiales del Impuesto de Alumbrado Público VGCH No. 29, 30, 31 y 32 de 2017, proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Vegachí, correspondientes a los periodos de mayo a agosto de 2017.

Según el artículo 163 del CPACA se entiende también demandada la nulidad de la decisión emitida frente al Recurso de Reconsideración interpuesto contra las resoluciones atrás indicadas, contenida en las Resoluciones Nro. 099, 100, 111 y 112 de 2018, proferidas por la (SIC) Secretaría de Hacienda del Municipio de Vegachí.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos enunciados en los numerales que anteceden, y a título de restablecimiento del derecho, se **DECLARE** que las **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.**, no está obligada a pagar al **MUNICIPIO DE VEGACHÍ** las sumas contenidas en las Liquidaciones Oficiales del Impuesto de Alumbrado Público demandadas.

TERCERA: Que se condene a la entidad demandada a hacer devolución a **EPM** de las sumas que se llegaren a cobrar en virtud de los actos administrativos demandados.

CUARTA: Que se **ORDENE** a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTA: Que se **CONDENE** a la entidad demandada al pago de las costas y agencias en derecho a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, y demás normas concordantes.”

El demandante invocó como normas violadas los artículos 6, 29, 121, 123, 189 (numeral 11), 287, 313 (numeral 4), 315 (numeral 1), 328, 365 a 370 de la Constitución Política; 66 de la Ley 383 de 1997; 59 de la Ley 788 de 2002; 683, 712, 731, 732 y 734 del Estatuto Tributario Nacional; y las Leyes 136 de 1994, y 1551 de 2012; los Acuerdos Nros. 002 de 2013 y 005 de 2014, y el Decreto 061 de 2013, expedidos por el Concejo Municipal de Vegachí. El concepto de violación se resume así:

Cuestionó que las liquidaciones oficiales desconocen el artículo 712 del Estatuto Tributario⁵, porque **no establecen la base de cuantificación del impuesto de alumbrado público**, en tanto se limitan a indicar el valor del tributo, sin determinar cómo se calculó la cifra “*al no especificar sobre cual activo o subestación se está cobrando el tributo y cuál era su capacidad instalada, si es o no propiedad de la entidad*”.

Que, tampoco es claro cuál era el sustento normativo para incluir en las liquidaciones un rubro referente a la “*deuda anterior*”, pues ello desconoce que cada acto administrativo debe tener la identificación de los factores y cuantía de la obligación correspondiente a cada periodo.

Indicó que no puede ser aceptable dicha acumulación de obligaciones, pues se confunde en un solo acto, la liquidación del tributo de un periodo, con el cobro de una acreencia anterior, pese a que se rigen por procedimientos diferentes (el primero, de determinación de la obligación tributaria, y el segundo, de cobro coactivo). Agregó que, al no existir claridad sobre el origen de las deudas de periodos anteriores, puede llegar a cobrarse acreencias prescritas o aquellas que han sido objeto de debate en la jurisdicción⁶. Lo cual, además, vulneraría el principio de doble tributación.

Sostuvo que, con base en lo expuesto, se configura la causal de nulidad prevista en el numeral 4 del artículo 730 del Estatuto Tributario: “*Cuando se omitan las bases gravables, el monto de los tributos o la explicación de las modificaciones efectuadas respecto de la declaración, o de los fundamentos de aforo*”.

⁵ Señaló que esta norma era de obligatoria aplicación, en virtud de los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 del 2002, que remiten el procedimiento territorial al regulado en el Estatuto Tributario Nacional.

⁶ Puso de presente que varias liquidaciones del impuesto de alumbrado pública expedidas en contra de EPM han sido objeto de discusión ante la jurisdicción, y se han tramitado bajo los números de radicado siguientes: 050012333-000-2018-01365 00; 050013333-018-2018-0022600; 050012333-000-2018-01108 00; y 05001 33 33 0182017-00318 00.



Por otro lado, cuestionó que se hubiere liquidado el tributo sin verificar la realización del **hecho generador**, desconociendo que las actividades de transmisión, distribución y comercialización de energía que desarrolla EPM, incluyendo sus activos, no se benefician del uso, goce o disfrute directo o indirecto del servicio de alumbrado público del Municipio.

Advirtió que, el municipio **omitió expedir el emplazamiento para declarar**, previo a proferir las liquidaciones oficiales, tal como lo exigen los artículos 715, 716 y 717 del Estatuto Tributario. Agotado lo anterior, se debía proferir la resolución sanción, y con posterioridad, la liquidación de aforo; por lo que se vulneró el debido proceso y los derechos de defensa y contradicción del demandante.

Adujo que las liquidaciones oficiales incurren en el vicio de **falta de competencia**, en la medida que determinan y cobran el tributo, antes de que cada periodo gravable se terminara. Es decir, estos actos se expidieron cuando aún no se habían causado las obligaciones, ni realizado el hecho generador.

Manifestó que las liquidaciones provisionales⁷ solo fueron contempladas para los impuestos predial y de industria y comercio, facultad que no es extensible al impuesto de alumbrado público, como lo hizo el municipio en la actuación acusada.

Sostuvo que, el municipio **omitió expedir un acto previo** a las liquidaciones demandadas, que explicara las razones por las cuales se consideraba a EPM sujeto pasivo del tributo, y le permitiera discutir esa calidad, por lo que se vulneró el debido proceso y el derecho de defensa de la empresa. Solicitó que se tuviere en cuenta la decisión tomada por el Consejo de Estado⁸, en un proceso iniciado por EPM contra otro municipio, en el que se debatió un tema similar.

Encontró, además, que los actos demandados **vulneran los principios de equidad, eficiencia y progresividad en materia tributaria**, toda vez que la liquidación mensual por concepto del impuesto de alumbrado público asciende a \$2.757.816, cuando EPM pagó por el *"impuesto de industria y comercio por todo el año gravable 2016"* la suma de \$28.451.000. Agregó que, el Municipio termina gravando a EPM por la propiedad de una subestación y sus líneas, pese a que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es la prestación de un servicio. Que, por tanto, se debe dar aplicación al espíritu de justicia.

Oposición a la demanda

El municipio controvirtió las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁹:

Propuso como **excepciones previas** las denominadas *"falta de competencia"* por razón de la cuantía del proceso, y *"falta de citación de otras personas que por ley deben ser citadas"* refiriéndose a la Unión Temporal Vegachí, en su calidad de concesionario de la infraestructura del servicio de alumbrado público en el municipio¹⁰.

⁷ Citó los artículos 100 y 101 del Decreto 061 de 2013.

⁸ Se refirió a la sentencia del 12 de noviembre de 2015, exp. 44001-23-31-000-2011-00051-01, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁹ SAMAI del Tribunal, índice 8.

¹⁰ Mediante Auto del 27 de octubre de 2020, el Tribunal declaró no probadas estas excepciones. La excepción de falta de competencia, debido a que los actos cumplen con la cuantía prevista para radicar la demanda ante los tribunales administrativos. Y, respecto a la citación de la unión temporal, indicó que independientemente del vínculo contractual que ésta tiene con el municipio, en este caso se discute la liquidación del tributo que está a cargo de la entidad territorial. SAMAI, índice 2. 5ED_CUADERNOP_C01Principalzip(.zip) NroActua 2.



Frente a la **base de cuantificación del tributo**, consideró que en este caso no resulta aplicable el artículo 712 del Estatuto Tributario, pues esta norma regula la “liquidación de revisión” (que parte de la existencia de una declaración tributaria), y no las liquidaciones proferidas por el municipio en las que se determina de manera directa el tributo¹¹.

Indicó que, en los actos demandados se especifica el hecho generador realizado por EPM, consistente en la transmisión, distribución y/o comercialización de energía eléctrica; rango al que pertenece el contribuyente, lo cual dio lugar a la imposición de un tributo equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el año 2017. De manera que, las liquidaciones sí determinan y explican la cifra cobrada por el tributo.

Aclaró que, el hecho de que las liquidaciones incluyan saldos adeudados con anterioridad, no invalida estos actos, pues los mismos identifican el valor del impuesto por cada período (numerales 1, 2, 10 y 11), en ejercicio de la facultad del municipio de facturar el tributo. Agregó que, no se puede presentar confusión en las deudas pagadas por EPM, porque en el municipio no existen registros de dichos pagos.

Sostuvo que, no hay lugar a la expedición del **emplazamiento para declarar**, la liquidación de aforo, y la resolución sanción, que regulan los artículos 715, 716 y 717 del Estatuto Tributario, pues estos parten de la existencia de una declaración, y como se ha explicado, en este caso la Administración profirió de manera directa la factura de liquidación del impuesto.

Afirmó que el municipio no debe iniciar una “*diligencia o investigación previa*” a la liquidación del impuesto, para establecer si el contribuyente estimó de forma correcta el valor del tributo, porque mediante el sistema de facturación se señala el monto que debe pagar y en qué fechas debe hacerlo.

Se opuso al cargo de **falta de competencia**, bajo el argumento de que la Administración tiene la facultad de emitir las liquidaciones conforme al ciclo de facturación que establezca el agente recaudador¹². Precisó que, desde la óptica del hecho generador, el impuesto es de causación instantánea, pero para efectos de su adecuada administración, se consagra un periodo de facturación mensual. Que, contrario a lo señalado en la demanda, las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público no son provisionales, pues “*corresponden de manera cierta al periodo objeto de cobro*”.

Manifestó que no se atentó contra el debido proceso, en tanto el municipio se limitó a seguir el procedimiento previsto para determinar el impuesto de alumbrado público¹³, el cual no contempla una “*audiencia previa del contribuyente para la liquidación del impuesto*”. Y, que los desacuerdos de los contribuyentes deben ser planteados con el recurso de reconsideración, como lo hizo el actor.

Indicó, además, que no resulta aplicable la sentencia que el demandante alega como precedente, en tanto se trata de una providencia que solo surte efectos para las partes, y las situaciones de hecho y derecho son distintas a las del presente proceso, pues en aquél caso no regían las regulaciones del Acuerdo Nro.005 de 2014 ni de la Ley 1430 de 2010, que sirven de fundamento a las liquidaciones

¹¹ Citó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, y el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016. Y, el artículo 10 del Acuerdo Nro. 005 de 2014 del Municipio de Vegachí.

¹² Aludió al numeral 4.4. del artículo 4 del Acuerdo Nro. 005 de 2014 del Municipio de Vegachí.

¹³ Hizo referencia a los artículos 58 de la Ley 1430 de 2010, y 10 del Acuerdo Nro. 005 de 2014 del Municipio de Vegachí.



acusadas, y que establecen el sistema de facturación del impuesto de alumbrado público “sin mandar un procedimiento previo para tal determinación del tributo”.

Consideró que los actos demandados observan **los principios de equidad, eficiencia y progresividad**, porque atienden a la capacidad económica de la demandante; y para el efecto, resulta irrelevante comparar la carga tributaria que se debe asumir por concepto del impuesto de alumbrado público con el impuesto de industria y comercio, pues se trata de obligaciones que surgen de hechos generadores diferentes.

Sentencia apelada

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas, con base en las siguientes consideraciones¹⁴:

Indicó que, contrario a lo señalado por el actor, el **hecho generador y la calificación de sujeto pasivo** no se configuran porque EPM tenga una subestación eléctrica y líneas de transmisión en el municipio, sino por ser beneficiario directo o indirecto del servicio de alumbrado público. Con esto, se atendió a una de las subreglas de la sentencia de unificación del impuesto de alumbrado público¹⁵, a partir de la cual, las empresas que tengan subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión, serán sujetos pasivos, siempre que cuenten con un establecimiento físico en el municipio, y por ende, sean beneficiarios potenciales del servicio.

En cuanto a la **base de cuantificación del impuesto**, precisó que, aunque la causación del tributo es mensual, el cálculo se ajustará a los ciclos y condiciones de facturación que implemente el agente recaudador (las empresas de energía eléctrica). Que, en las liquidaciones, el municipio informó las normas en que se fundamenta, el hecho gravado, los elementos de cuantificación (base gravable y la tarifa), y diferenció los valores alusivos a deudas anteriores de los que se determinan por cada mes.

Sobre el **procedimiento de liquidación**, manifestó que el municipio se acogió a las reglas previstas en el Acuerdo Nro. 005 de 2014 y al artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, normas que facultan a la Administración a emitir liquidaciones del tributo, cuando el mismo no sea facturado con el servicio de energía eléctrica. Revisadas las liquidaciones oficiales, el *a quo* encontró que se cumplieron los requisitos mínimos de información¹⁶ asociados a la identificación del contribuyente y liquidación del impuesto.

Agregó que, en el impuesto de alumbrado público no se exige la presentación de una declaración, y por lo mismo, no resulta aplicable el procedimiento de liquidación de aforo, previsto en los artículos 712, 715, 716 y 717 de Estatuto Tributario¹⁷. Concluyó que no hubo transgresión del debido proceso, ya que los actos se expidieron en el marco de las facultades del municipio.

Frente a los cargos de violación de los **principios de equidad, igualdad y progresividad**, manifestó que no se presenta una discriminación entre los sujetos pasivos del impuesto, por el contrario, se aplican criterios diferenciales para

¹⁴ SAMAI del Tribunal, índice 29.

¹⁵ La sentencia del 6 de noviembre de 2019, exp. SU2019-CE-SUJ-4-009.

¹⁶ Hizo referencia a “1. La información que posean de la identificación del contribuyente; 2. La Identificación y número de contribuyentes por sector y estrato socioeconómico; 3. El período que se informa; 4. Los montos de los valores facturados y recaudados; 5. Las bases de recaudación; 6. La firma del obligado al cumplimiento del deber de presentación de informes; y, 7. La clasificación por edades y montos adeudados de la cartera que presenten los contribuyentes”.

¹⁷ Citó la sentencia del 04 de mayo de 2015, exp. 20615.



determinar la carga tributaria atendiendo a la capacidad económica. Añadió que, no era admisible comparar el impuesto de alumbrado público, con la obligación determinada por el impuesto de industria y comercio, pues se trata de tributos que atienden a hechos generadores diferentes.

Por último, no condenó en costas, en virtud de lo previsto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

Recurso de apelación

La **parte demandante** presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos¹⁸:

Cuestionó que el Tribunal desconoció los vicios que afectaron el trámite de expedición de los actos acusados. Entre estos, **la falta de determinación de la base del tributo**, pues el municipio se limitó a indicar el valor del impuesto, sin explicar cómo calculó esa cifra, en tanto no precisa sobre qué activo o subestaciones se cobró el impuesto, su capacidad instalada, y si eran de propiedad de EPM¹⁹.

Dijo que, contrario a lo señalado por el *a quo*, la inclusión del rubro deudas anteriores en los actos, sí fue cuestionada en la demanda, porque no precisa el período ni la tarifa aplicada, y dicho cobro corresponde a un procedimiento distinto al que es objeto de cuestionamiento (determinación del tributo). Además, la acumulación de obligaciones en un solo acto, sin que sean discriminadas, puede generar el desconocimiento de una prescripción, o de los efectos de una sentencia²⁰, o una doble tributación.

Advirtió que, otra irregularidad que vicia el procedimiento, y sobre la cual omitió pronunciarse el Tribunal, es que **el municipio no expidió un acto previo** a las liquidaciones oficiales, que permitiera a la empresa conocer y discutir los criterios bajo los cuales se estableció la sujeción pasiva, la categoría de usuario y tarifa, así como las pruebas en que se soportaban. Que, este requisito ha sido reconocido por el Consejo de Estado²¹, en los casos en que el impuesto no es declarable, como el estudiado. De modo que, ante las omisiones señaladas se generó la violación al debido proceso del demandante.

A su vez, consideró que los actos acusados desconocen que EPM no ha realizado el **hecho generador del tributo**, pues sus activos y las actividades de transmisión, distribución y comercialización de energía que desarrolla, no obtienen un uso, goce o disfrute directo o indirecto del servicio de alumbrado público.

Y, enfatizó en la necesidad de que los actos administrativos se motiven de manera adecuada, pues de ese modo se asegura que las decisiones de la Administración se tomen a partir de razones de hecho y de derecho válidas.

Oposición a la apelación

El municipio se opuso²² al recurso de apelación, solicitando la confirmación de la

¹⁸ SAMAI del Tribunal, 32.

¹⁹ Citó los artículos 712, 719 y 730 del Estatuto Tributario, los Acuerdos Nros. 002 de 2013, y 005 de 2014, y el Decreto Nro. 061 de 2013 del Municipio de Vegachí.

²⁰ Puso de presente que varias liquidaciones del impuesto de alumbrado pública expedidas en contra de EPM han sido objeto de discusión ante la jurisdicción, y se han tramitado bajo los números de radicado siguientes: 050012333-000-2018-01365 00; 050013333-018-2018-0022600; 050012333-000-2018-01108 00; y 05001 33 33 0182017-00318 00.

²¹ Citó las sentencias del 12 de noviembre de 2015, exp. 44001-23-31-000-2011-00051-01, y del 15 de septiembre de 2022, exp. 44001-23-33-000-2016-00057-02, entre otras.

²² SAMAI, índice 14.



sentencia, bajo el argumento de que “en modo alguno dentro de lo (sic) Municipio de Vegachí está reglamentada la necesidad de un procedimiento previo para adoptar actos como lo es el atacado”, y por tanto, no se vulneró el debido proceso.

En cuando al contenido de las liquidaciones, insistió en que las mismas identifican y explican los elementos del impuesto de alumbrado público (sujeción pasiva, hecho generador, base gravable, tarifa), así como la liquidación para cada uno de los periodos, diferenciándolos del rubro de las deudas de periodos anteriores. Y, que EPM tuvo la posibilidad de controvertir los actos mediante la presentación de los recursos de reconsideración.

Intervención del Ministerio Público

El delegado del Ministerio no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales el Municipio de Vegachí determinó a cargo de EPM el impuesto de alumbrado público por los periodos de mayo, junio, julio y agosto de 2017.

En los términos del recurso de apelación, el **problema jurídico** se concreta en determinar, si: *i)* el municipio debía expedir un acto previo a las liquidaciones oficiales del impuesto; *ii)* procede la motivación de los actos respecto de los periodos liquidados, el hecho generador, la sujeción pasiva, la base gravable y la tarifa; y *iii)* se configura el hecho generador y la sujeción pasiva sobre EPM.

1. Obligación de expedir un acto previo a las liquidaciones oficiales

El apelante considera que, en garantía del debido proceso y el derecho de defensa, el municipio estaba en la obligación de expedir un acto previo a las liquidaciones oficiales, que permitiera a la empresa conocer y discutir los criterios y las pruebas que llevaron a establecer la sujeción pasiva, la categoría de usuario y tarifa del tributo. Que así lo ha entendido el Consejo de Estado en el precedente jurisprudencial que ha emitido sobre asuntos similares al debatido.

Para la resolver, en principio, la Sala pone de presente que en el Municipio de Vegachí, mediante el Acuerdo Nro. 005 de 2014 del concejo municipal²³, se reguló el sistema de recaudo del impuesto de alumbrado público²⁴, utilizando como mecanismo la facturación oficial autorizada mediante el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010²⁵. Es decir que, el Municipio de Vegachí contaba con la potestad de

²³ Norma vigente para la época de los hechos, por medio de la cual “SE ESTABLECEN LAS NORMAS RELATIVAS AL IMPUESTO PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VEGACHÍ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL”.

²⁴ “**ARTÍCULO DECIMO: SISTEMA DE RECAUDO:** El producto del impuesto de alumbrado cobrado por el responsable a los contribuyentes ingresará a las cuentas de la fiducia que se dispone para tal efecto. De conformidad con lo señalado en el artículo 58 de la ley 1430 de 2010, la administración facturará el impuesto como medio de pago, el cual se entregará por parte de ésta a los contribuyentes a los cuales no se les liquide el impuesto dentro de la factura de energía eléctrica. Surtido este procedimiento sin que se obtenga el pago correspondiente por parte del contribuyente, el Municipio dada la facultad otorgada por la ley antes señalada, adelantará de manera oportuna el procedimiento administrativo de determinación, liquidación, discusión y cobro coactivo del tributo contenido en la norma tributaria nacional de liquidación. PARÁGRAFO.- Con ocasión del procedimiento de cobro coactivo, y liquidada la obligación contenida en títulos judiciales, los dineros deberán ser consignados a la entidad o cuenta específica y especial de la Fiducia determinada para el manejo de los recursos del sistema de Alumbrado Público.” (subrayado por fuera del texto original)
“**ARTÍCULO DECIMO PRIMERO.** - Sistema de recaudación: Establézcase el sistema de recaudación del Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público, el cual se aplicará como mecanismo de recaudo del impuesto. (...)”

²⁵ “**ARTÍCULO 58.** Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:
Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación. Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presente



determinar de manera directa el impuesto de alumbrado público en esa entidad territorial.

Al respecto, esta Sección²⁶ ha aclarado que, en los casos de determinación oficial de tributos locales, en los que no se prevea para el contribuyente la obligación formal de declarar, no le es exigible a la Administración llevar a cabo los procedimientos de aforo y revisión previstos en el Estatuto Tributario Nacional, pues estos “se encaminan a suplir la autoliquidación omitida por el obligado (en el caso del aforo) o a modificar la autoliquidación privada inexacta (en el procedimiento de revisión)”.

A su vez, la Sala, ha sostenido de manera reiterada²⁷ que, en el caso particular del impuesto de alumbrado público: **“aun en los casos en que se haya dispuesto que los obligados no deben autoliquidar la obligación tributaria a su cargo «se puede generar violación al debido proceso si la administración no emite un acto previo a la determinación de la obligación fiscal»”** (Énfasis propio). En tal sentido, en los casos de determinación directa del tributo **“debe la autoridad tributaria «expedirle al contribuyente un requerimiento previo que le permita controvertir las normas en que se fundamenta la liquidación del tributo, las condiciones en que fue liquidado y las pruebas que respaldan que el destinatario de la liquidación se subsume en la normativa que faculta al municipio a liquidar y cobrar el impuesto”**.

En el caso concreto, se advierte que, como lo reconoce la parte demandada, el municipio profirió las liquidaciones informativas del impuesto de alumbrado público, sin que mediara un acto previo en el que se explicara el fundamento y la forma en que se determinaba la obligación tributaria a cargo de EPM por cada periodo gravable (mayo, junio, julio y agosto del año 2017).

Lo anterior, se ratifica en el expediente administrativo, en el cual solo fueron allegadas las liquidaciones oficiales y las resoluciones que resolvieron los recursos de reconsideración, actos que además, no informan la existencia de un acto previo a la determinación tributo.

Importante considerar que, si bien la normativa local no establece de manera expresa la obligación de expedir un acto previo, esta exigencia no puede desconocerse en tanto se erige como una garantía del debido proceso y derecho de defensa del obligado tributario, a fin de que tenga la oportunidad de controvertir las normas en que se funda la liquidación del tributo, las condiciones en que fue determinado, y las pruebas en que se respaldan, puesto que para garantizar esos derechos fundamentales no resulta suficiente la interposición del recurso de reconsideración²⁹. Posición jurisprudencial que, además, ha sido sostenida por esta Sección desde antes de la expedición de la actuación acusada³⁰.

mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad.

Para efectos de facturación de los impuestos territoriales así como para la notificación de los actos devueltos por correo por causal diferente a dirección errada, la notificación se realizará mediante publicación en el registro o Gaceta Oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la Entidad competente para la Administración del Tributo, de tal suerte que el envío que del acto se haga a la dirección del contribuyente surte efecto de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.”

²⁶ Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón; que reitera las sentencias del 16 de octubre de 2014 y del 24 de septiembre de 2015, exs. 19611 y 21217, C.P. Jorge Octavio Ramírez, y del 10 de abril de 2019, exp. 22336, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²⁷ Ver las sentencias: del 05 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García; del 15 de noviembre de 2018, exp.23552, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 18 de octubre de 2018, exp. 22892, C.P. Milton Chaves García; del 23 de febrero de 2017 y del 13 de octubre de 2016, exs. 21735 y 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 10 de febrero de 2016, exp. 20712, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; y del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia.

²⁸ Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón, que reitera la sentencia del 9 de julio de 2021, exp. 23956, C.P. Milton Chaves García.

²⁹ Sentencia de 13 de octubre de 2016, exp. 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada el 5 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García.

³⁰ Cfr. Sentencia del 22 de junio de 2023, exp. 27336, C.P. Wilson Ramos Girón; del 05 de marzo de 2020, exp. 24205, C.P. Milton Chaves García; del 15 de noviembre de 2018, exp.23552, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 23 de febrero



Por lo tanto, se reiterará la jurisprudencia de la Sección, y se declara que se encuentra probada la vulneración al debido proceso por haberse omitido la obligación de expedir un acto previo a la liquidación del impuesto de alumbrado por los periodos de mayo, junio, julio y agosto del año 2017.

Así las cosas, como esta irregularidad vicia de nulidad los actos administrativos, la Sala queda relevada de estudiar las demás objeciones formuladas contra los mismos.

2. Conclusión

En consecuencia, se revoca la sentencia apelada, y en su lugar, se declarará la nulidad de los actos demandados. A título de restablecimiento del derecho, se declara que EPM no está obligada al pago del impuesto de alumbrado público por los periodos de mayo, junio, julio y agosto del año 2017 en el Municipio de Vegachí.

En cuanto a la pretensión relativa a la devolución de las sumas que *“se llegaren a cobrar en virtud de los actos administrativos demandados”*, no tiene vocación de prosperidad, en la medida que en el expediente no está probado el pago de esas sumas de dinero.

3. Costas

A la luz de los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y 365 (numeral 8) del Código General del Proceso, no habrá condena en costas (gastos del proceso y agencias en derecho), por no encontrarse probada su causación.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Revocar** la sentencia del 19 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión.
2. **Declarar** la nulidad de las liquidaciones informativas del impuesto de alumbrado público Nros. VGCHI-000029, VGCHI-000030, VGCHI-000031; y Nro. VGCHI-000032 de 2017, y de las Resoluciones Nros. 099 del 18 de mayo de 2018; 100 del 18 de mayo de 2018; 111 del 05 de junio de 2018; y 112 del 05 de junio de 2018, en las que determinó el impuesto de alumbrado público a cargo de EPM por los periodos de mayo, junio, julio y agosto de 2017.

A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que EPM no debe pagar suma alguna al Municipio de Vegachí por concepto del impuesto de alumbrado público correspondiente a los periodos mayo, junio, julio y agosto del año 2017.

3. Negar las demás pretensiones.
4. Sin condena en costas.

de 2017 y del 13 de octubre de 2016, exps. 21735 y 20078, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 10 de febrero de 2016, exp. 20712, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; y del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia.



Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>