



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-33-000-2021-00484-01 [28091]
Demandante: MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD.
Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO NARE

Temas: Impuesto de alumbrado público (octubre a diciembre de 2020 y enero de 2021). Sujeto pasivo y hecho generador

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹ contra la sentencia del 25 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que resolvió²:

«**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de las Facturas No. 7339 y 7365 de 2020 y, 7397 y 7453 de 2021 mediante las cuales el Municipio de Puerto Nare liquidó y cobró por un mayor valor el impuesto de alumbrado público, por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se **DECLARA** que la sociedad Mansarovar Energy Colombia Ltd. no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en las citadas facturas, por la suma total de \$412.822.512, tal como consta en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Condenar en costas a la demandada, de conformidad con lo previsto en las consideraciones expuestas».

ANTECEDENTES

Mansarovar Energy Colombia Ltd. tiene como objeto social la exploración, explotación, producción y transporte de petróleo, gas, hidrocarburos y sus derivados, así mismo, la exploración y explotación minera³.

El 14 de diciembre de 2012, la sociedad Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A. E.S.P. (en adelante, GECELCA) y Mansarovar Energy Colombia Ltd. (en adelante, Mansarovar) celebraron el contrato MOR-275-12 C-0141-12 de

¹ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_RECURSODE_2309JUN23RECURSO».

² Ibidem. Archivo: «ED_SENTENCIA_20SENTENCIA202100».

³ Ibidem. Carpeta: «ED_DEMANDAY_CORREONO2ANEXOS». Archivo: «Anexo B - Certificación de existencia».



suministro de energía eléctrica para los campos Nare, Jazmín, Moriche y demás a desarrollar en la Asociación Nare⁴.

El 15 de marzo de 2019, el municipio de Puerto Nare expidió el Decreto nro. 053, que reglamentó «el Recaudo del Impuesto de Alumbrado Público por parte de Agentes Recaudadores a Usuarios No Regulados»⁵.

GECELCA, obrando como agente recaudador, expidió las siguientes facturas de energía a nombre de «Mansarovar Energy Colombia Ltd.», en las que, entre otros conceptos, consta que se liquidó el «Alumbrado Público Municipio Puerto Nare», por los periodos y valores que se señalan a continuación⁶:

No. Factura	No. Contrato	Fecha de expedición	Periodo consumo	Valor alumbrado público
7339	C-0141-12Mori4	12/11/2020	01/10/2020 a 31/10/2020	\$105.812.590
7365		15/12/2020	01/11/2020 a 30/11/2020	\$97.982.853
7397		14/01/2021	01/12/2020 a 31/12/2020	\$100.129.536
7453		16/02/2021	01/01/2021 a 31/01/2021	\$108.897.533

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones⁷:

«1. Que se declare la nulidad parcial de las Facturas 7339, 7365, 7397 y 7453 mediante las cuales el Municipio de Puerto Nare liquidó de oficio a Mansarovar el Impuesto de Alumbrado Público de los meses de octubre, noviembre, y diciembre del año 2020 y de enero de 2021, respectivamente, por la energía suministrada al campo Moriche por los meses de octubre, noviembre, y diciembre del año 2020 y de enero de 2021.

2. Que a título de restablecimiento del derecho se declare que Mansarovar no está obligado a pagar el Impuesto de Alumbrado Público en el Municipio de Puerto Nare por la energía suministrada al Campo Moriche durante los meses octubre, noviembre, y diciembre del año 2020 y de enero de 2021.

3. Que vía excepción, no se aplique al caso concreto el Acuerdo Municipal No. 053 de 2019, expedido por el Municipio de Puerto Nare.

4. Se condene en costas a la entidad demandada, de conformidad con el artículo 188 y 193 del CPACA, y ordenar a su cargo el pago de las agencias de derecho a que haya lugar».

Invocó como disposiciones violadas, en la reforma de la demanda, las siguientes⁸:

- Artículos 95, 230 y 363 de la Constitución Política (CP)
- Artículos 329 y 349 de la Ley 1819 de 2016
- Artículo 90 del Acuerdo 21 de 2013

Como concepto de la violación, expuso⁹:

⁴ Ibidem. Archivo: «Anexo G - Contrato suministro de energía».

⁵ Ibidem. Archivo: «Anexo H - Decreto 053 de 2019».

⁶ Ibidem. Archivos referentes a los anexos C, D, E y F de la demanda.

⁷ Según consta en la reforma a la demanda, visible en el índice 2 de Samai. Archivo: «ED_SOLICITUD_08TEXTOFINALDEMAN». Pág. 7.

⁸ Ibidem. Págs. 11 a 37.



Las facturas en las que se liquidó el impuesto tomaron como base gravable la energía eléctrica consumida en Puerto Boyacá

La entidad liquidó el impuesto de alumbrado público basándose en el consumo de energía del campo Moriche, situado en el municipio de Puerto Boyacá, razón por la que no podía gravar hechos acaecidos por fuera de su jurisdicción. La ubicación de dicho campo está probada mediante el mapa de geolocalización y la Resolución nro. 0933 del 30 de agosto de 2016, proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante, ANLA).

El municipio desconoció las reglas de territorialidad del tributo al gravar un consumo que no se realizó dentro de su jurisdicción

El artículo 90 del Acuerdo 21 de 2013 prevé que el impuesto de alumbrado público recaerá sobre los usuarios del servicio de energía eléctrica en el municipio, hecho que no se configuró en este caso porque el pozo Moriche está ubicado en una jurisdicción diferente, de ahí que no se le pueda catalogar como usuario del servicio de energía en Puerto Nare.

El municipio podría alegar que la condición de usuario está determinada por el sitio donde está ubicada la subestación desde la que se suministra el servicio de energía, pero esto contraría la interpretación jurisprudencial¹⁰, según la cual, el hecho generador del tributo se configura por la potencialidad de ser receptor del servicio.

La entidad territorial desconoció el precedente jurisprudencial de unificación

El municipio pretende gravar la energía consumida en otra jurisdicción en desconocimiento de la sentencia de unificación del Consejo de Estado¹¹, porque la sociedad no es usuaria o beneficiaria potencial receptora del servicio de energía en Puerto Nare y, en consecuencia, no se configuró el hecho generador del impuesto de alumbrado público.

Dado que el campo Moriche está ubicado en Puerto Boyacá, ese municipio es el único que puede gravar el consumo de energía. Mansarovar no tiene un establecimiento físico en Puerto Nare, pues en esa jurisdicción solamente se encuentra la subestación de energía que atiende la demanda en el pozo Moriche, que se trata de una instalación de un sistema eléctrico, y no un «*establecimiento físico*».

Mansarovar declaró y pagó el impuesto en Puerto Boyacá, por lo que se está exigiendo una doble tributación

La sociedad declaró y pagó el tributo en Puerto Boyacá por la energía consumida por el campo Moriche en ese municipio durante los meses de octubre a diciembre de 2020 y enero de 2021, de manera que la pretensión de la entidad demandada de gravar ese consumo no es procedente, toda vez que una misma actividad económica no puede ser objeto de doble tributación.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Refirió las sentencias del 7 de mayo de 2014, exp. 19928, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 11 de marzo de 2016, exp. 16667, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, y del 26 de julio de 2017, exp. 22037, C.P. Milton Chaves García.

¹¹ Sentencia del 6 de noviembre de 2019, exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.



Excepción de ilegalidad del Decreto 053 del 15 de marzo de 2019

El anterior decreto reglamentó el procedimiento de determinación del impuesto de alumbrado público sin garantizar el debido proceso al contribuyente, en tanto no tuvo la oportunidad de discutir las decisiones de la administración, quien podría acudir al cobro sin posibilidad de objetar los valores liquidados, circunstancia que contraría los artículos 29 de la CP y 59 de la Ley 788 de 2002.

Adicionalmente, el decreto incluye un presupuesto adicional según el cual deben reportarse a las empresas de servicios públicos la ubicación de subestaciones de entrega de energía «para de alguna manera incluir esa energía en la base gravable»¹², situación que desconoce el hecho generador del gravamen fijado por el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

OPOSICIÓN

El municipio de Puerto Nare se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹³:

No basta con demostrar que los campos están ubicados en Puerto Boyacá con el fin de excluir valores o modificar la base gravable, pues según la información suministrada por GECELCA y el Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante, SSPD), se estableció que la medición, venta y suministro de energía se realiza en las subestaciones ubicadas en Puerto Nare.

La demandante adujo que el campo Moriche está ubicado en Puerto Boyacá de conformidad con una resolución de la ANLA, pero dicha entidad no es una autoridad geográfica y, por lo tanto, no es la competente para determinar los linderos de los municipios, procedimiento que le corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante, IGAC).

Los actos administrativos enjuiciados gozan de presunción de legalidad en tanto la sociedad no aportó suficientes elementos probatorios para desvirtuar su validez. Además, el municipio actuó de buena fe y en cumplimiento de las normas legales, sin vulnerar los derechos de la contribuyente.

Refirió dos sentencias del tribunal¹⁴ entre las mismas partes en las que se negaron las pretensiones de la demanda.

Propuso las siguientes excepciones: (i) legalidad de los actos administrativos demandados, (ii) no cumplimiento de la carga de la prueba y (iii) la «innominada».

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

¹² Pág. 31 de la reforma de la demanda.

¹³ Índice 2 de Samal. Archivo: «ED_CONTESTACL_0529JUL21CONTEST».

¹⁴ Sentencias del 10 de febrero de 2021, exp. 05001-23-33-000-2018-00750-00 y del 1º de junio de 2021, exp. 05001-23-33-000-2020-00222-00.



El 2 de marzo de 2022 se celebró la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA¹⁵. En dicha diligencia se advirtió que no se presentaron irregularidades procesales o nulidades y no se solicitaron medidas cautelares¹⁶. El litigio se concretó en determinar la legalidad de los actos administrativos demandados. Se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda y la contestación, y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia en la sentencia apelada: (i) anuló los actos administrativos demandados, (ii) a título de restablecimiento del derecho declaró que la actora no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en las facturas enjuiciadas, (iii) negó las demás pretensiones de la demanda y (iv) condenó en costas al municipio, con fundamento en lo siguiente¹⁷:

El Consejo de Estado en sentencia de unificación¹⁸ precisó que la posesión, tenencia o uso de predios, activos o establecimientos físicos en determinada jurisdicción municipal son criterios determinantes para establecer quiénes son beneficiarios o usuarios potenciales del servicio de alumbrado público.

De los documentos aportados por la sociedad se tiene que el campo Moriche está localizado en Puerto Boyacá, pruebas que no fueron controvertidas por la entidad demandada, quien se limitó a indicar que el IGAC es la autoridad competente para identificar los límites territoriales.

Para que dicha entidad realice el procedimiento para límites dudosos se requiere que previamente se haya agotado la diligencia de deslinde a solicitud de un sujeto calificado, como el alcalde de Puerto Nare. Así, no es procedente que la demandada alegue que deben revisarse los linderos, pues es ella quien está facultada para impulsar dicho trámite y aportar el resultado como prueba.

En la citada sentencia de unificación se indicó que corresponde a la administración municipal demostrar la existencia, en su jurisdicción, del establecimiento físico de la empresa que se beneficie del servicio de alumbrado público. Sin embargo, en el presente asunto no obra prueba en ese sentido.

De conformidad con los artículos 188 del CPACA, 365 y 366 del CGP, procede la condena en costas a la parte vencida. Las agencias en derecho se fijan por el 3% de la estimación de la cuantía.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada**¹⁹ apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

¹⁵ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_ACTAAUDIE_16ACTAAUDIENCIAIN».

¹⁶ En el auto del 15 de febrero de 2022, que fijó fecha para la audiencia inicial, se indicó que las excepciones propuestas por el municipio serían estudiadas en la sentencia.

¹⁷ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_SENTENCIA_20SENTENCIA202100».

¹⁸ Sentencia del 6 de noviembre de 2019, exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.

¹⁹ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_RECURSODE_2309JUN23RECURSO».



Si bien la demandante aportó la geolocalización y la Resolución nro. 00933 de la ANLA para probar la ubicación del campo Moriche, esta no es una autoridad geográfica para determinar los linderos de los municipios de Puerto Nare y Puerto Boyacá.

La sociedad es contribuyente del impuesto de alumbrado público pues el anterior campo está ubicado en la jurisdicción de Puerto Nare.

La condena en costas no es procedente puesto que en el expediente no consta su causación, de conformidad con el numeral 1 del artículo 365 del CGP, de manera que no basta con el solo hecho de que la parte haya sido vencida en el proceso.

Solicitó que «se oficie al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y se adelante la diligencia de que trata la Ley 1447 de 2011 para aportar el respectivo resultado como prueba [...]»²⁰.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandada se admitió mediante auto del 14 de noviembre de 2023²¹. Dentro del término de ejecutoria la sociedad se pronunció reiterando los argumentos de la demanda²².

El Ministerio Público emitió concepto en los siguientes términos²³:

Según se expuso en la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019, le corresponde al municipio la carga de probar que la sociedad tiene un establecimiento físico en la respectiva jurisdicción, y que se beneficia de la prestación del servicio de alumbrado público para ser considerada usuaria potencial, lo que no sucedió en el presente caso.

La entidad territorial no podía incluir en la base gravable la energía eléctrica consumida en el campo Moriche, ubicado en Puerto Boyacá, al cual le suministraba energía la subestación ubicada en Puerto Nare.

En cuanto a la solicitud probatoria de que se oficie al IGAC, esta no resulta procedente en segunda instancia en los términos del artículo 212 del CPACA, pues se trata de una prueba que debió allegar la entidad al proceso. Por lo anterior, solicitó confirmar la sentencia apelada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de las facturas por medio de las cuales GECELCA S.A. E.S.P., en su calidad de agente recaudador del impuesto de alumbrado público en el municipio de Puerto Nare, liquidó el tributo de los meses de octubre, noviembre y

²⁰ Pág. 4 de la apelación.

²¹ Índice 4 de Samai.

²² Índice 12 de Samai.

²³ Índice 13 de Samai.



diciembre de 2020, y enero de 2021 a Mansarovar Energy Colombia Ltd., por el contrato nro. C-0141-12Mori4.

Cuestión previa

En el presente caso, el municipio solicitó en el recurso de apelación que «se oficie al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y se adelante la diligencia de que trata la Ley 1447 de 2011 para aportar el respectivo resultado como prueba [...]»²⁴, para que este establezca si el campo Moriche está ubicado en la jurisdicción de Puerto Nare o Puerto Boyacá²⁵.

Al respecto, se advierte que, conforme al artículo 212 del CPACA, la oportunidad procesal para que las partes puedan aportar pruebas en segunda instancia es en el término de ejecutoria del auto que admite el recurso y solo se decretarán en los eventos que la misma norma señala, dentro de los cuales no encuadra la solicitud presentada en este proceso, en tanto no se pidió de común acuerdo, y no existe manifestación de la parte interesada, en cuanto a que fue negada su práctica en primera instancia o que no obstante haberse decretado se dejó de practicar sin su culpa, que verse sobre hechos ocurridos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en la instancia anterior, y que no pudo solicitarse por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la contraparte²⁶.

Lo anterior, resulta suficiente para desestimar la solicitud probatoria presentada por el municipio con el recurso de alzada.

Dilucidado lo anterior, y en los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala determinar si Mansarovar es o no sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en Puerto Nare durante los periodos discutidos, exclusivamente en relación con el suministro de energía al campo Moriche.

Para resolver, la Sala reiterará el criterio expuesto en la sentencia del 2 de diciembre de 2021²⁷, que decidió una controversia con identidad de partes y argumentos jurídicos sobre la sujeción pasiva de la sociedad en el impuesto de alumbrado público por los periodos de agosto a noviembre de 2019 respecto de la energía suministrada al campo Moriche.

Sujeción pasiva y hecho generador del impuesto de alumbrado público

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la CP, 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 locales²⁸.

²⁴ Pág. 4 de la apelación.

²⁵ La Ley 1447 de 2011 «[p]or la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia» establece el examen y revisión periódica de los límites de las entidades territoriales a cargo del IGAC, para lo cual dicha entidad realizará los procedimientos administrativos de deslinde y para límites dudosos.

²⁶ En el mismo sentido, cfr. entre otras las sentencias del 22 de julio de 2021, exp. 24623 y del 14 de diciembre de 2022, exp. 26076, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁷ Exp. 25701, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁸ Ver entre otras, sentencias del 9 de julio de 2009, exp. 16544, del 22 de marzo de 2012, exp. 18842, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, del 29 de octubre de 2014, exp. 19514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 12 de diciembre de 2014, exp. 19037, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del 24 de noviembre de 2016, exp. 21120 y del 17 de julio de 2017, exp. 20302, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



En lo relativo al impuesto de alumbrado público, el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el cobro de dicho tributo, facultad que se hizo extensiva a los demás órganos de representación popular del orden municipal, mediante el artículo 1 de la Ley 84 de 1915.

Las referidas Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 facultaron a los municipios para definir los demás elementos del tributo, siempre que estos guarden relación con el servicio que es objeto de imposición y, en consecuencia, con el hecho gravable señalado.

Si bien las anteriores leyes no definieron lo que se entiende por «*alumbrado público*», tal concepto fue desarrollado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG y por el Gobierno Nacional²⁹.

En ese contexto, frente al impuesto sobre el servicio de alumbrado público, se estableció como objeto imponible la prestación del servicio y, la concreción del hecho gravable, que consiste en ser usuario potencial o receptor del mismo, se dio a partir de diferentes fuentes normativas, lo que fue puesto de presente por la Sala al precisar que «*el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio*»³⁰.

El Concejo Municipal de Puerto Nare expidió el Acuerdo 021 del 30 de noviembre de 2013³¹, norma aplicable al caso concreto, por el que se fijaron los elementos estructurales y facturación del impuesto de alumbrado público en esa jurisdicción, así:

«**ARTÍCULO 89 AUTORIZACIÓN LEGAL.** *El impuesto por el Servicio de Alumbrado Público, se encuentra autorizado por la Ley 97 de 1913 y Ley 84 de 1915.*

ARTÍCULO 90 ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

1. SUJETO ACTIVO: *Municipio de Puerto Nare.*

2. SUJETO PASIVO: *Son contribuyentes o responsables del pago del impuesto las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que realicen el Hecho Generador.*

3. HECHO GENERADOR: *El impuesto de alumbrado público recaerá sobre todos los usuarios residenciales, entidades oficiales, usuarios no residenciales de las actividades industriales, comerciales y de servicios y usuarios regulados y no regulados del servicio de energía eléctrica en el Municipio de Puerto Nare.*

4. BASE GRAVABLE: *La base gravable es el costo de la demanda o el consumo de energía eléctrica (CU) tomado antes de contribución o subsidios.*

Incluye energía alternativa, cogenerada y autogenerada.

5. TARIFAS: *El impuesto de alumbrado público se establece con base en el estrato y uso, aplicando las siguientes tarifas:*

Tarifas del Impuesto de Alumbrado Público

²⁹ Resolución CREG 043 de 1995, Decreto 2424 de 1996 y posteriormente en la Resolución CREG 123 de 2011.

³⁰ Sentencia del 11 de marzo de 2010, exp. 16667, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en la sentencia del 2 de diciembre de 2021, exp. 25701, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³¹ «*Por medio del cual se expide la normatividad sustantiva, sancionatoria y procedimental aplicable a los ingresos Tributarios, No Tributarios y Rentas Destinación Específica en el Municipio de Puerto Nare, Antioquia*».



ESTRATO - USO	TARIFA SOBRE CONSUMO
ESTRATO 1	6%
ESTRATO 2	6%
ESTRATO 3	8%
ESTRATO 4	8%
SECTOR INDUSTRIAL	8%
SECTOR COMERCIAL	8%
SECTOR OFICIAL	7%

ARTÍCULO 91. CAUSACIÓN. *El impuesto de alumbrado público se causa en forma mensual, para efectos de facturación, liquidación y cobro.*

ARTÍCULO 92. SISTEMA DE FACTURACIÓN. *El impuesto de alumbrado público será facturado y cobrado al usuario residencial o no residencial, a través de la factura del servicio público de energía de la empresa que suministre el servicio, aplicando las tarifas fijadas en el presente acuerdo.*

ARTÍCULO 93. RECAUDO POR FACTURACIÓN. *Son agentes de recaudo del impuesto, las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía, conforme convenio de recaudo y aplicación de recursos al costo del servicio de alumbrado público».*

El alcalde de Puerto Nare, mediante el Decreto 053 del 15 de marzo de 2019, reglamentó el recaudo del impuesto de alumbrado público por parte de los agentes recaudadores a usuarios no regulados. Sobre dicho procedimiento se dispuso:

«ARTÍCULO PRIMERO. PROCEDIMIENTO DE RECAUDO.

a) *Las empresas de servicios públicos designadas por acto administrativo por la Secretaría de Hacienda y Tesorería como agentes de recaudo del Impuesto, deberán informar al Municipio, a través del correo oficial secretariahacienda@puertonareantioquia.gov.co, el valor total facturado de energía eléctrica para sus clientes.*

Para lo anterior, deberán consultar la definición de la base gravable, la ubicación de las subestaciones de entrega de la energía, la frontera de comercialización registrada y el reporte de Información al SUI.

b) *El municipio de Puerto Nare, procederá a liquidar el valor a recaudar e informará al agente de recaudo, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes, el monto del impuesto de alumbrado público a recaudar para cada contribuyente.*

Los agentes de recaudo no podrán liquidar el impuesto, conforme la prohibición establecida en la Ley 1386 de 2010.

c) *Los agentes de recaudo incorporarán en la factura de venta o documento equivalente, expedida al contribuyente, el valor del impuesto a recaudar informado por el municipio.*

d) *El contribuyente podrá cancelar el impuesto de alumbrado público, reflejado en la factura, o podrá manifestar su no pago.*

En los eventos de no pago del impuesto de alumbrado público los agentes de recaudo deberán informar al municipio tal circunstancia, trasladando los soportes o escritos presentados por el contribuyente».

En la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019³², la Sala se refirió a los referentes utilizados por las autoridades municipales para determinar los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público. En las subreglas b) y d) de esa decisión, se indicó lo siguiente:

³² Exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.



«**Subregla 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.

[...]

Subregla 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» [se subraya].

Nótese que la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para establecer los elementos del tributo, como también lo es que, para lo que interesa en este caso, que las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables cuenten con activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar su actividad económica, siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público.

Es así como en la sentencia de unificación referida se fijó la regla (ii) según la cual «[e]l 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 el 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».

En el caso concreto, es un aspecto no debatido que el impuesto de alumbrado público objeto de discusión corresponde al asociado con el servicio de energía eléctrica prestado en el campo Moriche.

Para resolver, en el expediente obran las siguientes pruebas:

(i) Contrato MOR-275-12 C-0141-12 del 14 de diciembre de 2012, suscrito por GECELCA (contratista) y Mansarovar Energy Colombia Ltd., para el suministro de energía eléctrica para los campos de la Asociación Nare, que corresponde al contrato citado en las facturas objeto de estudio. En ese documento se pactó lo siguiente³³:

«**SEGUNDA - OBJETO**

El CONTRATISTA se obliga para con LA EMPRESA a suministrar toda la energía eléctrica consumida por los Campos Nare, Jazmín, Moriche, y demás Campos a desarrollar en la Asociación Nare durante la vigencia del Contrato, a un nivel de tensión de 115 kV bajo la modalidad de Precio Bolsa, más un Margen, acotado a un precio Techo, de acuerdo con la propuesta de EL CONTRATISTA, de fecha veintiséis (26) de octubre de 2012, cumpliendo con toda la normatividad señalada en la Ley y la Constitución Política de Colombia, en especial las

³³ Índice 2 de Samai. Carpeta: «ED_DEMANDAY_CORREONO2ANEXOS». Archivo: «Anexo G - Contrato suministro de energía». Págs. 3 a 9.



Leyes 142 y 143 de 1994 y las Resoluciones CREG vigentes durante la ejecución del presente Contrato.

Este suministro no compromete mínimos ni máximos de consumo por parte de LA EMPRESA; se entiende que es la energía total demandada. La Energía Eléctrica que se suministre conforme al presente Contrato será la requerida por la Subestación Teca para el Campo Nare, por la Subestación Jazmín para el Campo Jazmín y por la Subestación Puerto Nare para el campo Moriche, y la energía que se requiera para la subestación de otros campos, durante la ejecución del presente contrato.

[...]

SEXTA – FACTURACIÓN Y FORMA DE PAGO

6.1. El contratista facturará por periodos mensuales mediante factura cambiaria de compraventa, la cual será presentada a LA EMPRESA dentro de los doce (12) primeros días hábiles del mes siguiente a aquel en que se efectúe el suministro de la totalidad de la energía objeto del presente contrato.

6.2 Las facturas deberán ser presentadas con el lleno de los siguientes requisitos: [...].

6.2.5. Se deberá informar el número del contrato y anexar los documentos que en él se requieren para el pago de facturas.

[...]

OCTAVA – PLAZO Y TERMINACIÓN DEL CONTRATO

8.1. El presente Contrato tendrá una duración de tres (3) años contados a partir de las 00:00 horas del día primero (1º) de enero de dos mil trece (2013) hasta las 24:00 horas del día treinta y uno (31) de diciembre de dos mil quince (2015), prorrogable automáticamente por los dos (2) años siguientes (2016-2017), confirmando dicha prórroga con un cruce de comunicaciones entre ambas partes a más tardar el treinta de junio de dos mil quince (2015)³⁴.

[...]

DÉCIMA QUINTA – PUNTO DE VENTA Y NIVEL DE TENSIÓN

La energía y la potencia serán suministradas en las condiciones que se indican a continuación: Nombre: MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD. Dirección: Subestación Teca, municipio PUERTO NARE, Departamento de Antioquía. El anterior punto de venta es para el suministro del Campo NARE MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD., Dirección Subestación Jazmín, municipio de PUERTO BOYACÁ Departamento de Boyacá. El anterior punto de venta es para - el suministro del Campo JAZMÍN. MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD., Dirección Subestación Puerto Nare, municipio de PUERTO NARE Departamento de Antioquia. El anterior punto de venta es para el suministro del Campo MORICHE. Tensión de Suministro: 115 KV Potencia Máxima Demandada por el Campo Nare: 0,6 MW., Potencia máxima demandada por el Campo Jazmín: 6.0 MW., Potencia máxima demandada por el Campo Moriche: 4,0 MW EL CONTRATISTA se compromete a entregar en los puntos de venta descritos anteriormente, la energía en las cantidades acordadas con LA EMPRESA, con los estándares de calidad y confiabilidad que en todo momento brinde si Sistema de Transmisión Nacional y el Operador de Red del Área» [Se subraya].

(ii) Resolución nro. 00933 del 30 de agosto de 2016 expedida por la Directora General (E) de la ANLA, por la cual se modificó una licencia ambiental global y se otorgó permiso a la sociedad Mansarovar Energy Colombia Ltd. para la emisión atmosférica del uso de crudo como combustible para los generadores de vapor existentes en campo Moriche. En dicho acto consta lo siguiente³⁵:

³⁴ En el expediente no obra prórroga del contrato que cobije el periodo en discusión en este proceso (2020 y 2021), pero en las facturas de los periodos en discusión aparece el número de dicho contrato.

³⁵ *Ibidem*. Archivo: «Anexo J - Resolución 00933».



«Que a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –VITAL, con número 3800080024931316002, radicada en esta Entidad [...] de 13 de abril de 2016, la empresa MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD, solicitó la modificación de la Licencia Ambiental Global otorgada mediante Resolución 1378 del 17 de diciembre de 2003, modificada mediante resoluciones [...].

Que esta Autoridad mediante el Auto 1497 del 27 de abril de 2016, inició el trámite administrativo de solicitud de modificación de licencia ambiental global otorgada a la empresa MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTD, para el proyecto denominado “Desarrollo del Campo Moriche” localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Boyacá en el departamento de Boyacá.

[...].

CONSIDERACIONES DE ESTA AUTORIDAD

Como consecuencia de la solicitud de modificación de Licencia Ambiental realizada, y una vez evaluados los estudios y la información presentada por la sociedad, esta Autoridad expidió el Concepto Técnico 4169 del 14 de agosto de 2016, en el cual se estableció lo siguiente:

“OBJETIVO DE LA MODIFICACIÓN

Evaluar la solicitud del permiso de emisiones atmosféricas correspondiente al uso de crudo combustible en los generadores de vapor en Campo Moriche.

LOCALIZACIÓN

Campo Moriche se localiza en jurisdicción de la Vereda Ermitaño, Municipio de Puerto Boyacá - Departamento de Boyacá; cuenta con un área total de 5.389,03 ha delimitadas por las coordenadas que se presentan en la TABLA 1, enmarcadas en el polígono que la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, define como Área de Producción Nare [...] [Se subraya].

- (iii) Mapa de geolocalización en el que se indica la ubicación del campo Moriche³⁶.
- (iv) Facturas de energía y alumbrado público expedidas por GECELCA a nombre de Mansarovar³⁷:

Nro. Factura	Nro. Contrato	Fecha de expedición	Periodo consumo	Total facturado por energía ³⁸	Valor alumbrado público
7339	C-0141-12Mori4	12/11/2020	01/10/2020 a 31/10/2020	\$1.323.266.833	\$105.812.590
7365		15/12/2020	01/11/2020 a 30/11/2020	\$1.226.480.570	\$97.982.853
7397		14/01/2021	01/12/2020 a 31/12/2020	\$1.251.937.477	\$100.129.536
7453		16/02/2021	01/01/2021 a 31/01/2021	\$1.362.793.151	\$108.897.533

De los anteriores elementos probatorios se encuentra acreditado lo siguiente:

El 14 de diciembre de 2012, las sociedades GECELCA y Mansarovar Energy Colombia Ltd. suscribieron el contrato MOR-275-12 C-0141-12 -citado en las facturas demandadas- de suministro de energía eléctrica para los campos de la Asociación Nare. En lo que interesa para el asunto, las partes acordaron que el punto de venta

³⁶ *Ibidem*. Archivo: «Anexo I - Mapa».

³⁷ *Ibidem*. Archivos referentes a los anexos C, D, E y F de la demanda.

³⁸ Se encuentran relacionados los conceptos Componentes: G. Costo compra Energía, T. Costo uso STN, D. Costo Distribución, P. Factor de Pérdidas, R. Costo Restricciones y serv. asociados y C. Costos de Comercialización, para energía activa; y el Componente D. Costo Distribución Capacitiva para energía reactiva.



subestación Puerto Nare, del municipio de Puerto Nare, es para el suministro del campo Moriche.

Respecto de la ubicación del campo Moriche, está probado que está localizado en la jurisdicción del municipio de Puerto Boyacá, en el departamento de Boyacá, y que frente al mismo la ANLA, en el año 2016, expidió modificación a la licencia ambiental global solicitada por Mansarovar Energy Colombia Ltd.

De lo expuesto y en relación con el citado campo, para la Sala es claro que la demandante cuenta con presencia física dentro del municipio de Puerto Boyacá y, por ende, el impuesto de alumbrado público asociado al servicio de energía eléctrica en el anterior campo se causa en esa jurisdicción, en aplicación de la regla d) de la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019³⁹, conforme con la cual, las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables, que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica serán sujetos pasivos del citado tributo, siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción de la entidad territorial correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público.

Por lo anterior, si Mansarovar recibe el servicio de energía en el campo Moriche localizado en Puerto Boyacá, no es posible considerar a Puerto Nare como sujeto activo del impuesto de alumbrado público por la prestación del servicio de energía en dicho campo, que está ubicado en otro municipio, porque se desatendería el hecho generador del tributo, que se materializa en ser usuario potencial del servicio de energía en determinado territorio.

Adicional a lo anterior, se advierte que, como se expuso en la sentencia de unificación, *«[e]n los asuntos de carácter particular, la jurisprudencia ha sentado el criterio según el cual, tratándose de 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 o a las empresas del sector de las telecomunicaciones que niegan su calidad de sujeto pasivo, corresponde a la administración municipal demostrar la existencia de establecimiento físico en esa jurisdicción de la respectiva empresa y que, por ende, se beneficia del servicio de alumbrado público»* [se destaca], prueba que se echa de menos en este proceso, razón por la cual el municipio no acreditó que la sociedad fuera sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en la jurisdicción de Puerto Nare respecto del campo Moriche. Por ende, las facturas enjuiciadas que liquidaron el tributo según la energía allí consumida adolecen de nulidad. No prospera el cargo.

Condena en costas

El *a quo* condenó en costas a la demandada *«[e]n aplicación de los artículos 188 del C.P.A.C.A., 365 y 366 del C.G.P. y el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá imponerse la condena en costas y agencias en derecho a la parte vencida»*⁴⁰, fijando las agencias en derecho en el 3% del valor de la cuantía del proceso.

³⁹ Exp. 23103, C.P. Milton Chaves García.

⁴⁰ Pág. 9 de la sentencia apelada.



De conformidad con lo previsto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [regla numeral 1], cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación [regla numeral 8], razón por la cual, en este asunto y en atención a las citadas reglas, no hay lugar a condenar en costas a la demandada, al no estar probadas⁴¹. Prospera el cargo. Por la misma razón, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

En conclusión, se concuerda con el tribunal en que procede la nulidad parcial de las facturas demandadas y que la sociedad no está obligada a pagar el impuesto de alumbrado público liquidado en los anteriores actos administrativos; sin embargo, se revocará el ordinal cuarto en tanto no procede la condena en costas impartida por el *a quo*. En lo demás, se confirmará la sentencia apelada.

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

FALLA

1. **REVOCAR** el ordinal cuarto de la sentencia del 25 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En su lugar, se dispone:

CUARTO: Sin condena en costas en primera instancia.

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>

⁴¹ En igual sentido, sentencias del 19 de octubre de 2023, exp. 27671, y del 8 de febrero de 2024, exp. 27064, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.