



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 76001-23-33-000-2018-00602-01 [27840]
Demandante: INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS SA INDEGA SA
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Temas: Impuesto de alumbrado público. Enero a diciembre de 2013.
Liquidación del tributo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas¹.

ANTECEDENTES

Empresas Municipales de Cali (en adelante, EMCALI) le expidió a Industria Nacional de Gaseosas SA (en adelante, INDEGA) las facturas del impuesto de alumbrado público correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2013.

Previo Requerimiento nro. 4131.1.12.10-150 del 27 de septiembre de 2016², el Jefe de la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del municipio de Santiago de Cali profirió la Resolución nro. 4131.041.21.12411 del 6 de octubre de 2017, mediante la cual liquidó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público a INDEGA, por los periodos de enero a diciembre de 2013, en la suma de \$313.433.551³.

La sociedad interpuso recurso de reconsideración contra la anterior liquidación, el cual fue decidido por medio de la Resolución nro. 4131.040.21.1638 del 29 de diciembre de 2017, expedida por el Subdirector del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, en el sentido de confirmar el acto recurrido⁴.

¹ Índice 23 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

² Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Pág. 24.

³ Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Págs. 23 a 25.

⁴ Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Págs. 26 a 31.



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 pretensiones⁵:

«PRINCIPALES

1. *Que es Nula la actuación administrativa contenida en la Resolución No. 4131.041.21.12411 expedida el 6 de octubre de 2017 por la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, y la Resolución No. 4131.040.21.1638 expedida el 29 de diciembre de 2017 por la Subdirección Departamento Administrativo del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, que liquidó y confirmó, respectivamente, el impuesto del servicio de Alumbrado Público por los meses de enero a diciembre del año 2013 a la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A., por la suma de \$313.433.551, más los intereses a que haya lugar, por las razones de hecho y de derecho expuestas anteriormente.*
2. *Que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca en su derecho a la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A., ordenando que la sociedad no se encuentra en la obligación de pagar el mayor impuesto del Servicio de Alumbrado Público liquidado por los meses de enero a diciembre del año 2013, por la suma de \$313.433.551, más los intereses a que haya lugar, por las razones de hecho y de derecho expuestas anteriormente.*

SUBSIDIARIAS

1. *Que es Nula parcialmente la actuación administrativa contenida en la Resolución No. 4131.041.21.12411 expedida el 6 de octubre de 2017 por la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, y la Resolución No. 4131.040.21.1638 expedida el 29 de diciembre de 2017 por la Subdirección Departamento Administrativo del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, que liquidó y confirmó, respectivamente, el impuesto del servicio de Alumbrado Público por los meses de enero a diciembre del año 2013 a la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A. por la suma de \$313.433.551, habida cuenta de que solamente se puede exigir el pago de intereses desde la fecha de ejecutoria de la actuación administrativa demandada, como se dejó expuesto anteriormente.*
2. *Que, como consecuencia de lo señalado en el numeral anterior, se restablezca en su derecho a la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A. ordenando que la sociedad se encuentra en la obligación de pagar el mayor impuesto del Servicio de Alumbrado Público liquidado por los meses de enero a diciembre del año 2013, por la suma de \$313.433.551, más los intereses a que haya lugar, liquidados desde la fecha de ejecutoria de la actuación administrativa demandada».*

Invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículo 29 de la Constitución Política (CP)
- Artículos 97 y 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)
- Artículos 34, 79 y 83 del Decreto Especial 411.0.20.0139 de 2012

Como concepto de la violación, expuso:

Liquidación del impuesto de alumbrado público

⁵ Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Págs. 54 a 55.



Afirmó que EMCALI, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 171 del Acuerdo 0321 de 2011 (Estatuto Tributario del municipio de Santiago de Cali) y del convenio interadministrativo del 4 de agosto de 1997 (para facturación del impuesto de alumbrado público), mediante las facturas de acueducto y alcantarillado⁶ expedidas por el periodo de enero a diciembre de 2013, liquidó y recaudó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público a cargo de INDEGA, por dichos meses.

Procedimiento para efectos de liquidar un mayor impuesto de alumbrado público

Si en gracia de discusión se considerara que las facturas expedidas por EMCALI por concepto de alumbrado público son liquidaciones y que estas pueden ser modificadas por la administración municipal, lo cierto es que, en el caso concreto, los actos demandados pretermitieron el procedimiento establecido en el Decreto Municipal 411.0.20.0139 de 2012, toda vez que las facturas de enero a diciembre 2013 tenían que ser modificadas dentro de los dos (2) años siguientes a su expedición, y comoquiera que el Requerimiento nro. 4131.1.12.10-150 del 27 de septiembre de 2016 se profirió por fuera de ese término, estas adquirieron firmeza, conforme al artículo 83 *ibidem*.

A su vez, la liquidación de revisión fue proferida por fuera de los seis (6) meses señalados en el artículo 79 del citado decreto, violación que conduce a la pérdida de competencia temporal para proferir los actos administrativos.

Concluyó que la actuación de la administración fue contraria a derecho al asimilar las facturas con liquidaciones privadas del impuesto, para luego modificarlas aplicando el procedimiento administrativo tributario, sin considerar los términos establecidos en el mismo.

Naturaleza jurídica de las facturas que liquidan tributos y el procedimiento para liquidar mayores valores

Sobre la naturaleza jurídica de las facturas cuando a través de ellas se determina y recauda el cobro del impuesto de alumbrado público, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷ ha señalado que son verdaderos actos administrativos, por lo que, las expedidas por EMCALI para ser modificadas o determinar un mayor gravamen por parte del municipio demandado, requerían ser revocadas con el consentimiento expreso de la sociedad (art. 97 CPACA) o en su defecto, demandarlas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 *ibidem*) y, comoquiera que esto no se cumplió en el presente asunto, procede la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, por violación directa de la ley.

Liquidación de intereses moratorios

En el hipotético caso en el que el municipio hubiere adecuado el procedimiento de determinación del impuesto de alumbrado público como lo dispone la ley, solicita que,

⁶ Puso de presente que, tal como consta en la actuación demandada, la Comercializadora de Energía Eléctrica del Caribe S.A. E.S.P. no facturó el aludido impuesto, por lo que EMCALI EICE ESP procedió a hacerlo mediante la factura de acueducto.

⁷ Sentencias del 7 de marzo de 2011, exp. 23001233100020030065002, C.P. Enrique Gil Botero y del 23 de mayo de 2016, exp. 44001233300020120008801, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



con fundamento en los principios de justicia, equidad y confianza legítima se declare que los intereses se causan a partir de la fecha de ejecutoria de la actuación administrativa demandada, en consideración a que la administración omitió señalarlo.

OPOSICIÓN

El municipio de Santiago de Cali se opuso a las pretensiones de la demanda.

Afirmó que los actos administrativos demandados fueron proferidos por el funcionario competente -de acuerdo con el ordenamiento jurídico territorial-, están debidamente fundamentados y respetaron el debido proceso.

Indicó que conforme a lo previsto en el artículo 9 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, al municipio le corresponde la administración de los tributos, por lo que está facultado para el control, fiscalización, liquidación, discusión y recaudo del impuesto de alumbrado público.

Frente al procedimiento para el recaudo del precitado impuesto y teniendo en cuenta que no existe la obligación de declarar, el municipio atendió lo señalado en el artículo 5 del Decreto 139 de 2012, por lo que le solicitó al prestador del servicio -Electricaribe-⁸ la información del consumo de energía de la sociedad y con fundamento en la misma se expidió el acto previo a la liquidación oficial del tributo, permitiéndosele a la contribuyente cuestionar la actuación administrativa, conforme lo ha señalado la jurisprudencia⁹.

En cuanto a la factura expedida por EMCALI, indicó que, si bien la jurisprudencia ha precisado que estas pueden ser verdaderos actos administrativos, en el caso concreto no ostentan dicha naturaleza porque es al municipio a quien le asiste la prerrogativa de fiscalización y determinación del tributo.

De otra parte expuso que, si se llegara a determinar que el procedimiento adelantado por la entidad territorial no fue el adecuado, se debe aplicar el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (art. 228 CP), tal como lo ha desarrollado la DIAN en la Circular Externa 0175 del 29 de octubre de 2001 y el Consejo de Estado¹⁰.

Finalmente, advirtió que como el contribuyente es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, es su deber contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

⁸ Entidad que no tiene suscrito convenio con el municipio para llevar a cabo el recaudo, lo que de ninguna manera exime a la sociedad de su pago.

⁹ Sentencias del 4 de mayo de 2015, exp. 20615, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 12 de noviembre de 2015, exp. 20633, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 10 de febrero de 2016, exp. 20712, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹⁰ Sentencias del 26 de noviembre de 2009, exp. 16860 y del 6 de marzo de 2014, exp. 19649.



Mediante auto del 24 de julio de 2020 se prescindió de la audiencia inicial y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹¹.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda sin imponer condena en costas, con fundamento en lo siguiente:

En el año 2013 (enero a diciembre) EMCALI en su calidad de recaudador del impuesto de alumbrado público le expidió facturas a INDEGA por el servicio de acueducto incluyendo el citado tributo. Para el efecto se tomó el consumo mínimo de energía (\$67.000), arrojando un total por el periodo de \$803.660, suma que fue pagada por la sociedad.

Como no se tuvo como referente el consumo real del servicio de energía eléctrica de la actora, el ente fiscalizador advirtió la existencia de unas diferencias entre lo facturado y lo cobrado por el agente recaudador, errores que no solo son atribuibles a esta última y al municipio, pues al sujeto pasivo le correspondía entregar la información sobre la identidad de la empresa que le suministraba el servicio de energía eléctrica, para así cumplir legalmente con su obligación tributaria, máxime si se tiene en cuenta que INDEGA era consciente de que su consumo era mayor al aplicado por EMCALI para liquidar el tributo.

Destacó que, aunque las facturas de servicios públicos gozan de la naturaleza de actos administrativos, frente al impuesto del alumbrado público no la tienen, en tanto solo constituyen un mecanismo de recaudo.

En este caso no aplica el artículo 83 del Decreto Extraordinario 139 de 2012 –citado en la demanda-, que se refiere a la firmeza de las declaraciones privadas, porque en el municipio de Cali no está establecido el sistema de presentación de declaraciones privadas para el impuesto al servicio de alumbrado público.

Aclaró que los actos administrativos demandados son producto de la función fiscalizadora del ente territorial, sin que se pretenda la modificación de las facturas expedidas por EMCALI, en tanto que los mismos se concretan en el cobro real de un impuesto parcialmente pagado por error del agente recaudador y del municipio, falencia que no extingue la obligación tributaria.

Respecto a la petición de la sociedad sobre la aplicación del principio de favorabilidad previsto en el artículo 9 del Acuerdo 057 de 2013, señaló que comoquiera que el artículo 26 *ibidem* estableció la vigencia del citado acuerdo a partir del 26 de diciembre de 2013, este rige para el periodo 2014 (art. 338 CP).

Frente a la pretensión subsidiaria, relativa a que se liquiden los intereses del valor adeudado por concepto del impuesto de alumbrado público a partir de la fecha de ejecutoria de los actos administrativos demandados, indicó que, ante el no pago oportuno de la obligación, estos se generaron.

¹¹ Índice 23 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Sentencia. Pág 6.



Con fundamento en los artículos 188 del CPACA y 361 del CGP, no condenó en costas a la parte vencida, en la medida en que no se causaron.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación¹², reiteró los argumentos de la demanda en cuanto al proceso de fiscalización y determinación del tributo, y solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia, para lo cual, expuso lo siguiente:

Indicó que el tribunal reconoció que se presentó una equivocación en la liquidación y recaudo del impuesto de alumbrado público, que se materializó al haberse facturado sobre la base del consumo mínimo y no el real, lo que no discute, pues el desacuerdo radica en la forma como se corrigió ese error al liquidar y cobrar el tributo con los actos demandados.

En relación con la afirmación, según la cual, la sociedad tenía que entregar la información a EMCALI sobre la identidad de la empresa que le suministraba el servicio de energía eléctrica, puso de presente que en el ordenamiento legal que rige el impuesto de alumbrado público no está prevista dicha obligación.

Respecto a la calidad legal de la que gozan las facturas aseguró que la jurisprudencia ha precisado que son actos administrativos, porque parten de liquidar y cobrar el tributo, mediante los cuales la entidad territorial expresa su voluntad en forma particular.

En el presente caso, al considerarse las facturas como actos administrativos por medio de los cuales se liquidó y cobró el impuesto de alumbrado público, para efectos de su modificación o reliquidación del tributo, el municipio tenía que seguir la ritualidad legal en procura de obtener el consentimiento expreso de la sociedad, por lo que, ante tal omisión, los actos demandados son ilegales, dando lugar a que se revoque la sentencia apelada.

Finalmente, insistió en que procede la pretensión subsidiaria respecto a que se liquiden los intereses de mora a partir de la ejecutoria de los actos enjuiciados y no desde la expedición de las facturas, en consideración a que la suma liquidada no se incluyó en estas últimas, por causa que no le es imputable a la sociedad.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se admitió mediante auto del 22 de agosto de 2023¹³ y la parte demandada no se pronunció en relación con el mismo.

La sociedad demandante reiteró los argumentos del recurso de apelación¹⁴ y puso de presente que el Consejo de Estado analizó un asunto similar, por lo que solicita que

¹² Índice 31 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

¹³ Índice 5 de SAMAI.

¹⁴ Índice 15 de SAMAI.



se tenga en cuenta esa decisión en esta oportunidad¹⁵. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar. El Ministerio Público no emitió concepto (nums. 4 a 6, art. 247 del CPACA)¹⁶.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de la Resolución nro. 4131.041.21.12411 del 6 de octubre de 2017 y de su confirmatoria, la Resolución nro. 4131.040.21.1638 del 29 de diciembre de 2017, por medio de las cuales el municipio de Santiago de Cali liquidó el impuesto de alumbrado público a INDEGA por los periodos de enero a diciembre de 2013, en la suma de \$313.433.551.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se debe establecer: (i) si no era procedente expedir una liquidación oficial para modificar el impuesto de alumbrado público inicialmente facturado a INDEGA por el agente recaudador, por los periodos de enero a diciembre de 2013 y (ii) si se debe acceder a la pretensión subsidiaria frente a la liquidación de los intereses de mora.

Impuesto de alumbrado público en el municipio de Santiago de Cali. Reiteración jurisprudencial¹⁷

En relación con el recaudo y pago del impuesto de alumbrado público en el municipio de Santiago de Cali, la Sala observa que el Acuerdo 0321 del 30 de diciembre de 2011¹⁸, vigente para la época de los hechos, en su artículo 171 indicó que «[s]on agentes de recaudo de este impuesto, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que atienden a los usuarios a que alude el presente Capítulo. Las Empresas que prestan los Servicios Públicos Domiciliarios, en su calidad de agentes de recaudo, podrán facturar el impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público, no sólo en la expedida para el cobro del servicio público de energía, sino también, en la facturación de cualquier servicio público que presten».

Mediante el Decreto Extraordinario 411.0.20.0139 del 28 de febrero de 2012, el Alcalde de Santiago de Cali expidió el procedimiento tributario, el cual, según se indica en su artículo 1, contiene las disposiciones de carácter procedimental que «serán aplicables a todos los contribuyentes, declarantes y agentes de retención de los tributos administrados por el Municipio de Santiago de Cali existentes a la fecha de su vigencia, así como de aquellos que posteriormente se establezcan».

Por su parte, en el artículo 53 del citado decreto se estableció que la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales y podrá «[e]n general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación».

Además, en el artículo 57 del mismo ordenamiento se estableció que «[l]os tributos que le correspondan al Municipio de Santiago de Cali, recaudados por otras entidades oficiales,

¹⁵ Sentencia del 11 de mayo de 2023, exp. 27239, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁶ Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

¹⁷ Sentencia del 11 de mayo de 2023, exp. 27239, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁸ Por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal.



serán fiscalizados por éste conforme con las normas de procedimiento que consagra el presente Decreto».

Las pruebas que obran en el expediente dan cuenta de lo siguiente:

Durante los meses de enero a diciembre de 2013, EMCALI emitió a nombre de INDEGA las facturas de acueducto en las que liquidó el impuesto de alumbrado público sobre la base de un consumo mínimo de energía de \$67.000, por lo que la sociedad pagó por dicho concepto la suma total de \$803.660¹⁹, hecho no cuestionado.

El 27 de septiembre de 2016, el municipio de Santiago de Cali profirió el Requerimiento nro. 4131.1.12.10-150, en relación con el citado tributo y periodos²⁰.

El 6 de octubre de 2017, el Jefe de la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del municipio de Santiago de Cali expidió la Resolución nro. 4131.041.21.12411²¹, por medio de la cual liquidó el impuesto sobre el servicio de alumbrado público a INDEGA por los periodos de enero a diciembre de 2013, en la suma de \$313.433.551. Decisión contra la cual se interpuso recurso de reconsideración.

Mediante la Resolución nro. 4131.040.21.1638 del 29 de diciembre de 2017, el Subdirector del Departamento Administrativo de Hacienda del municipio de Santiago de Cali decidió el recurso de reconsideración, confirmando el acto recurrido²².

Para resolver, sea lo primero advertir que de la lectura del Acuerdo 0321 del 30 de diciembre de 2011 (norma local aplicable), se observa que en el municipio de Santiago de Cali no está establecido a cargo de los obligados tributarios el deber formal de presentar declaraciones del impuesto de alumbrado público. Por el contrario, en el artículo 171 *ibidem* se prevé que «*[l]as Empresas que prestan los Servicios Públicos Domiciliarios, en su calidad de agentes de recaudo, podrán facturar el impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público, no sólo en la expedida para el cobro del servicio público de energía, sino también, en la facturación de cualquier servicio que presten*».

Así las cosas, al no prever el ordenamiento local el deber formal de declarar el impuesto de alumbrado público en el municipio de Santiago de Cali²³, para la Sala²⁴ no es posible el cumplimiento del procedimiento señalado para la expedición de los actos de determinación del tributo, por lo que no le asiste razón al tribunal al afirmar que «*los actos administrativos impugnados son producto de la función fiscalizadora del ente territorial, y de manera alguna pretenden la modificación de las facturas expedidas por EMCALI a nombre de la actora por los meses de enero a diciembre de 2013, sino que buscan el cobro real de un impuesto parcialmente pagado por aquella, en cuyo error si bien participaron tanto el agente recaudador como el ente territorial, sin embargo, dicha falencia*

¹⁹ Así consta en la Resolución nro. 4131.040.1638 del 29 de diciembre de 2017.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Págs. 23 a 25.

²² Índice 40 de SAMAI - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Págs. 26 a 31.

²³ El artículo 36 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0139 del 28 de febrero de 2012, indica las declaraciones tributarias que deben presentar los contribuyentes, responsables y agentes de retención en la fuente, así: (i) ICA y su complementario de avisos y tableros, (ii) espectáculos públicos y espectáculos públicos del deporte, (iii) retención en la fuente para agentes retenedores del ICA, (iv) sobretasa al consumo de gasolina, (v) retención de la estampilla Pro Cultura y (vi) retención en la fuente para los agentes retenedores del impuesto de espectáculos públicos e impuesto de espectáculos públicos del deporte.

²⁴ Cfr. la sentencia del 11 de mayo de 2023, exp. 27239, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



no alcanza a extinguir la obligación tributaria de la empresa contribuyente respecto del impuesto al servicio de alumbrado público, pues ella al realizar el pago por un valor menor al real, se constituyó en un evasor fiscal, lo que no puede ser objeto de aprobación [...]».

Es un hecho no controvertido que con las facturas –acto administrativo- expedidas por EMCALI se creó una situación jurídica particular y concreta para el contribuyente, en cuanto por medio de estas se determinó el impuesto de alumbrado público a su cargo, por los periodos en discusión y, surgió la obligación de pagar el gravamen liquidado por esa empresa recaudadora a favor del municipio, por ser este el sujeto activo del tributo.

Aunque las partes coinciden en afirmar que las facturas mediante las cuales se cobró el impuesto de alumbrado público a INDEGA por los meses de enero a diciembre de 2013 debían tener en cuenta el consumo real de energía eléctrica y no el mínimo, para la Sala, esa circunstancia no resulta suficiente para que el municipio de Santiago de Cali las desconozca, en tanto se trata de actos administrativos que si bien fueron proferidos por un tercero –agente recaudador-, expresan la voluntad unilateral de la administración, los que gozan de presunción de legalidad mientras no hayan sido suspendidos o anulados por esta jurisdicción.

De modo que, si el ente territorial consideraba que las facturas emitidas por EMCALI eran contrarias al ordenamiento legal porque no tuvieron en cuenta el consumo de energía eléctrica real, lo procedente no era expedir una nueva liquidación para modificar la inicial –la del agente recaudador-, pues dicha actuación desconoce la naturaleza de esos actos administrativos que, para dejarlos sin efectos, bien podían ser revocados o demandados, razón por la cual está probada la ilegalidad de los actos enjuiciados, lo que conduce a su nulidad, relevándose la Sala de estudiar los demás argumentos propuestos por la parte apelante.

Por lo anterior, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se anularán los actos administrativos demandados. A título de restablecimiento del derecho se declarará que la sociedad actora no está obligada a pagar suma alguna que se derive de los mismos.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en ambas instancias, comoquiera que no se encuentran probadas.

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 30 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar se dispone:

Primero. DECLARAR la nulidad de la Resolución nro. 4131.041.21.12411 del 6 de octubre de 2017 y de su confirmatoria, la Resolución nro. 4131.040.21.1638



del 29 de diciembre de 2017, mediante las cuales el municipio de Santiago de Cali liquidó el impuesto de alumbrado público a nombre de INDEGA SA, por los periodos de enero a diciembre de 2013.

Segundo. A título de establecimiento del derecho **DECLARAR** que la sociedad INDEGA SA no está obligada a pagar suma alguna que se derive de los actos administrativos anulados.

2. Sin condena en costas en ambas instancias.

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

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

(Firmado electrónicamente) (Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN