



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

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	47001-23-33-000-2018-00443-01 (26264)
Demandante	DRUMMOND LTD.
Demandado	MUNICIPIO DE CIÉNAGA, MAGDALENA, Y OTROS
Temas	Impuesto de alumbrado público 2018. Corrección oficiosa de errores. Errores formales y sustanciales. Revocatoria directa. Artículos 45 de la Ley 1437 de 2011 y 866 del Estatuto Tributario.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide los recursos de apelación¹ interpuestos por la parte demandada, su coadyuvante y la parte demandante contra la sentencia del 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena², que resolvió lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Liquidación oficial N° 2018-03, expedida por el municipio de Ciénaga Magdalena, que liquidó el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd., por el periodo gravable marzo de 2018 y de la Resolución N° 2018-04 de 26 de septiembre de 2018, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la citada liquidación, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que Drummond Ltd., no está obligada a pagar los valores liquidados en los actos administrativos anulados.

TERCERO: Sin costas en esta instancia.

CUARTO: Devuélvanse los remanentes de gastos del proceso, si los hubiere.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El municipio de Ciénaga, Magdalena, profirió la liquidación oficial 2018-03 (sin fecha) del impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond, correspondiente al mes de marzo de 2018. Este acto administrativo invocó, como normas en que se sustenta, entre otras, los acuerdos 05 de 2003 y 014 de 2012 del Concejo Municipal de Ciénaga.

La sociedad interpuso recurso de reconsideración contra la anterior decisión. La entidad territorial expidió la resolución 2018-004 del 26 de septiembre de 2018, que confirmó íntegramente el acto inicial. En ella, además, se ordenó corregir un error de la liquidación oficial, que calificó de formal, para precisar que cuando hizo referencia al acuerdo 014 de 2012 se debe entender que menciona al acuerdo 010 de 2017, pues el primero de ellos estaba derogado.

¹ La parte actora presentó solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad (Samai, índice 25), a lo cual se accedió mediante auto del 21 de julio de 2023 (índice 29). Se reanudó el proceso mediante auto del 14 de octubre de 2025 (índice 45); sin embargo, la sociedad presentó una nueva petición de suspensión (índice 50), la cual fue negada en auto del 31 de octubre de 2025 (índice 54). Esta decisión fue objeto del recurso de reposición (índice 59), pero fue confirmada por el auto del 13 de febrero de 2026 (índice 66).

² Samai del tribunal, índice 33, páginas 29 a 30.



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 parte demandante formuló las siguientes pretensiones³:

Previo el análisis de los hechos, los argumentos de derecho y las pruebas que aporte y aquellas que pido sean decretadas, respetuosamente solicito a esta H. Corporación que declare la nulidad de los actos administrativos relacionados en la referencia de este escrito, a saber: (i) la Liquidación Oficial No. 2018-03 y (ii) la Resolución No. 2018-004 del 26 de septiembre de 2018. Como consecuencia de lo anterior, a modo de restablecimiento del derecho solicito que se hagan las siguientes o similares declaraciones:

- a. Que Drummond no es sujeto pasivo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público en el municipio de Ciénaga.
- b. Que Drummond no está obligado al pago de las sumas liquidadas oficialmente a título del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, y de haber pagado algún valor por ese concepto se ordene su devolución.
- c. Que no son de cargo de la Compañía las costas en que haya incurrido el municipio de Ciénaga.
- d. Que al amparo de lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se condene al municipio de Ciénaga por el valor de las costas y las agencias en derecho en las cuales ha incurrido mi representada en relación con este proceso. Al alegar de conclusión en cada instancia del proceso el suscrito apoderado informará el valor de las expensas incurridas en lo tocante a vigilancia judicial, desplazamientos y alojamiento, copias y prueba, etc., así como el valor de los honorarios incurridos por Drummond de conformidad con el acuerdo vigente entre las partes.
- e. Que se ordene el archivo del expediente que por este particular se haya abierto en contra de mi representada.

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 29, 95 (numeral 9), 287 (numeral 3), 313 (numeral 4) y 338 de la Constitución Política; 1 de la Ley 97 de 1913 en concordancia con el literal a. del artículo 1 de la Ley 84 de 1915, 18 de la Ley 9 de 1991, 27 de la Ley 141 de 1994 y 231 de la Ley 685 de 2011, y la resolución CREG 123 de 2011.

El concepto de la violación se resume, a continuación:

Señaló que el mandato previsto en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 sólo permite gravar el servicio de alumbrado público. Entonces, si bien la sociedad realiza el acopio de carbón en la jurisdicción de la demandada, en el área de operación no se presta el servicio de alumbrado público, por lo **que la demandante no se beneficia del servicio.**

Argumentó que la vía de acceso a su instalación portuaria no está a cargo del municipio, por lo que opera la exclusión consagrada en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 2424 de 1996. De igual modo, manifestó que no es propietaria del tren ni del corredor férreo por el cual se transporta el carbón, pues solamente utiliza dicha infraestructura de la Nación para el acopio, resultando imposible el beneficio directo o potencial de una luminaria sobre dicha vía. Por lo anterior, consideró

³ Samai, Índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_02DEMANDA(.pdf) NroActua 2, páginas 1 a 3.



violados los precedentes del Consejo de Estado⁴, los cuales dictaminan que la ausencia de servicio constituye una negación indefinida que debe ser desvirtuada probatoriamente por la administración

Indicó que, mediante los artículos 349 a 353 de la Ley 1819 de 2016, se reguló íntegramente el servicio de alumbrado público, derogando las disposiciones que le fueran contrarias. En virtud del artículo 353 *ibidem*, los acuerdos que no se adecuaron a la nueva normativa, debían ser modificados en un término máximo de un año, hasta el 29 de diciembre de 2017. Sin embargo, esto no ocurrió, pues la liquidación oficial aplicó los acuerdos municipales 05 de 2003 y 014 de 2012. Entonces, a su juicio, la desatención de este mandato legal implica el **decaimiento de los acuerdos referidos**, como lo enseña el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

De otro lado, para la demandante, el impuesto se liquidó bajo falsa motivación, ya que se hizo con sustento en el acuerdo 014 de 2012, **el cual se encontraba derogado por el artículo 239 del acuerdo 010 de 2017**, lo cual se reconoce en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración al corregir el acto de liquidación oficial. La sociedad afirmó que esta subsanación o corrección era improcedente, pues, conforme a la jurisprudencia⁵ y el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, no versó sobre un aspecto meramente formal, sino que se trató de una modificación material del acto administrativo. En consecuencia, la entidad demandada debió adelantar el trámite de revocatoria directa del artículo 73 *ibidem* y del artículo 736 del Estatuto Tributario, lo cual fue omitido.

Alegó que, al tenor de lo previsto en las leyes 141 de 1994 y 685 de 2001⁶, la **actividad minera no está sujeta a impuestos locales**, pues quienes la realizan deben pagar regalías⁷, como es el caso de la demandante, razón por la que no es sujeto pasivo de impuestos de alumbrado público en la jurisdicción del municipio demandado, donde cumple las actividades de acopio del mineral extraído a ser exportado.

El acopio de carbón está clasificado como parte de la cadena productiva minera por el artículo 95 del Código de Minas, según lo señaló el Ministerio de Minas y Energía en el concepto 2014066086 del 6 de octubre de 2014. Además, sostuvo que, conforme al artículo 18 de la Ley 9 de 1991, las entidades territoriales no pueden gravar el tránsito de productos que van a ser exportados, como ocurre en el caso de la demandante.

Indicó que procede la **inaplicación del tributo en virtud de la excepción de inconstitucionalidad**. Para esto, advirtió que las tarifas del impuesto de alumbrado público deben estar determinadas conforme a métodos razonables, debidamente sustentados y justificados por los municipios, y obedecer a estudios técnicos sobre costos y beneficios⁸. Al respecto, la resolución CREG 123 de 2011 previó que los costos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público son exclusivamente aquellos conexos con el suministro de energía, los costos de

⁴ Citó las sentencias del 24 de septiembre de 2015, exp. 21217, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 1 de agosto de 2016, exp. 21313, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; y del 8 de febrero de 2018, exp. 20618, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

⁵ Se refirió a las sentencias del 13 de marzo de 2013, exp. 0105-12; y del 26 de febrero de 2014, exp. 16563 (en ninguna identificó al ponente).

⁶ Refiere la sentencia de la Corte Constitucional C-229 de 2003, mediante la cual fue declarado exequible el artículo 231 de la Ley 685 de 2001.

⁷ Citó las sentencias C-221 de 1997 y C-229 de 2003.

⁸ Sentencias de la Sección cuarta del 10 de marzo de 2020, exp. 2008-42 y del 15 de noviembre de 2012, exp. 2008-155, entre otras.



inversión y los costos de administración, operación y mantenimiento, presupuestos desatendidos por el municipio, ante la falta de estudios técnicos sobre los costos y beneficios del servicio.

Derivado de lo anterior, adujo que las tarifas del 12%, fijadas para el sector industrial en los acuerdos municipales 014 de 2012 y 010 de 2017, son desproporcionadas frente al costo de la prestación del servicio de alumbrado público, vulnerando los principios de justicia y equidad. Señaló que las empresas de carbón, al verse obligadas al cargue directo de ese mineral, multiplicaron muchas veces el consumo de energía eléctrica, sin que el municipio pudiera demostrar una idéntica proporción de inversión en el servicio de alumbrado público. Destacó que la desproporción referida está acreditada, pues el costo total del servicio de alumbrado público equivale aproximadamente al 10% de lo que se le cobra a la demandante en un solo año.

Aseguró que la demandante, al ser una **sucursal de sociedad extranjera** es, en sí misma, un establecimiento de comercio (artículo 263 del Código de Comercio) ubicado en Bogotá, por lo que, no puede ser sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Ciénaga.

Afirmó que lo expuesto demuestra la configuración de las **causales de nulidad** de falsa motivación, violación de las normas en que debía fundarse y violación del derecho de defensa. Este último cargo lo sustentó en que el municipio vulneró la garantía de un examen objetivo e imparcial al no analizar adecuadamente los argumentos jurisprudenciales presentados en la vía administrativa.

Insistió en que **la entidad territorial demandada no presta el servicio de energía eléctrica en la zona rural en la que se realiza la actividad de acopio de carbón**, según lo demuestra el concepto técnico de georreferenciación de los predios de la sociedad realizado por Datum Ingeniería S.A.S., el certificado de luminarias existentes de Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. (administradora de la concesión de la red férrea de la costa atlántica) y el certificado de luminarias en los predios de la demandante realizada por Viaservin Ltda. (empresa de vigilancia contratada por la demandante), allegados con la demanda.

Oposición de la demanda

El municipio de Ciénaga se opuso a las pretensiones de la demanda⁹, señalando que los actos acusados fueron expedidos con apego a la Constitución y la ley¹⁰. Además, afirmó que no se impuso una carga tributaria que la demandante no esté obligada a soportar, considerando que el servicio de alumbrado público se presta a toda la comunidad en general y beneficia a todas las personas de manera directa o indirecta, adquiriendo la calidad de sujetos pasivos del impuesto, incluida la demandante, dada la indivisibilidad en la prestación del servicio¹¹.

Adujo que es deber de todo ciudadano y sujeto pasivo contribuir con los gastos e inversiones del Estado¹². Precisó que, al establecer el impuesto al servicio de alumbrado público en el municipio con el acuerdo 05 de 2003, se consagró como sujeto pasivo a «todo usuario del servicio de alumbrado público». Así mismo, el acuerdo

⁹ Samai, Índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_16CONTESTACIONDEMAND(.pdf) NroActua 2.

¹⁰ En concreto, indicó que se adecúa a los artículos 287 (numeral 3) y 313 (numeral 4) de la Constitución Política, las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, el artículo 2 del Decreto 2424 de 2006 y el artículo 1 del Decreto 943 de 2018.

¹¹ Citó las sentencias C-272 de 2016 y del 10 de marzo de 2011, exp. 18141 (no identificó el ponente).

¹² Invocó los artículos 95 (numeral 9) de la Constitución Política y 2 del Estatuto Tributario Nacional.



014 de 2012 determinó los demás elementos del citado impuesto, destacando que el hecho generador se realiza por ser beneficiario directo o indirecto del servicio y que la base gravable corresponde al consumo de energía eléctrica.

Relacionó algunas sentencias¹³ y concluyó que, si una persona jurídica se dedica a la explotación de recursos naturales no renovables, es beneficiaria del servicio de alumbrado público, por lo que es sujeto pasivo del impuesto; igualmente, aseguró que esto no grava la actividad de explotación de recursos naturales no renovables ni afecta el ingreso que percibe el Estado por regalías.

Indicó que la jurisprudencia¹⁴ considera que las empresas dedicadas a actividades relacionadas con recursos naturales no renovables pueden considerarse sujetos pasivos, siempre que sean usuarios potenciales del servicio. Estas circunstancias se cumplen por la demandante, al contar con establecimiento en la jurisdicción del municipio demandado. En esta línea, invocó precedentes del Tribunal Administrativo del Magdalena¹⁵, que respecto a otros periodos confirmó que la demandante es sujeto pasivo del impuesto en cuestión en el municipio de Ciénaga.

Destacó que la entidad territorial atendió la normatividad en que debía fundarse, garantizando la voluntad popular y el interés general, de modo que cumplió con los principios de legalidad del tributo y de autonomía territorial, gozando el acuerdo municipal de presunción de legalidad tras dieciséis años de expedición.

Advirtió que la demandante no aportó prueba de la desproporción del tributo, por lo que solicitó desestimar lo alegado y, en su defecto, declarar las excepciones de mérito que denominó «DRUMMOND LTD. ES SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO» y «DRUMMOND LTD. SE BENEFICIA DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO».

Intervención del coadyuvante

Dolmen S.A. E.S.P. solicitó su intervención como coadyuvante de la parte demandada¹⁶, con base en el artículo 224 de la Ley 1437 de 2011, la cual fue admitida mediante auto del 24 de julio de 2019¹⁷. Luego de exponer los motivos por los cuales se encuentra legitimada para intervenir en este proceso, reiteró íntegramente los argumentos de defensa y las excepciones propuestas por el municipio de Ciénaga, motivo por el cual no se realiza una nueva exposición de ellos.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena anuló los actos acusados, a título de restablecimiento del derecho declaró que la demandante no estaba obligada a pagar los valores liquidados por concepto de impuesto de alumbrado público y no condenó en costas a la demandada, con fundamento en lo siguiente¹⁸:

Con relación al cargo de la demanda, según el cual no es sujeto pasivo, debido a que no se beneficia del servicio de alumbrado público, afirmó que está probado, y

¹³ Sentencias del 25 de febrero de 2015, exp. 470012331000201000394001, y del y 11 de marzo de 2010, exp. 54001233100020040107902, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁴ Se refirió a la sentencia del 21 de marzo de 2018, exp. 23342 (no identificó al ponente).

¹⁵ Providencias del 31 de octubre de 2018, radicación 47-001-2333-002-2016-00409-00, y del 13 de febrero de 2019, radicación 47-001-2333-002-2016-00363-00, M.P. Adonay Ferrari Padilla.

¹⁶ Samai, índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_14OTROS- INTERVENCION ADHESIVA(.pdf) NroActua 2.

¹⁷ Samai, índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_20INFORMEPASODESPACH(.pdf) NroActua 2.

¹⁸ Samai del tribunal, índice 33.



no es objeto de discusión, que la sociedad posee predios en el municipio de Ciénaga, parámetro empleado por la entidad territorial para tener a la demandante como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el periodo objeto de controversia. Destacó que lo anterior se adecúa a la regla ii) de la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019 del Consejo de Estado¹⁹, que explica el hecho generador del tributo, y en la subregla d), que refiere la existencia de inmuebles ubicados en el territorio del municipio para desarrollar actividades económicas específicas.

Igualmente, precisó que, para ser sujeto pasivo, no se requiere ser usuario directo del servicio, sino basta con ser un usuario potencial, al hacer parte de la colectividad en la jurisdicción municipal, tal como lo señaló la sentencia de unificación. Por lo anterior, consideró que este cargo de la demanda no prospera.

Frente a los cargos que consisten en que la entidad territorial no ajustó las normas locales a la Ley 1819 de 2016 y que los actos acusados se sustentaron en un acuerdo derogado, el tribunal puso de presente que la liquidación oficial se fundó en los acuerdos 05 de 2003 y 014 de 2012; sin embargo, ellos fueron derogados por el acuerdo 010 de 2017. Por lo anterior, afirmó que la demandada incurrió en falsa motivación por indebida aplicación normativa.

Concluyó que el acuerdo 010 de 2017 reguló de manera integral el impuesto de alumbrado público, al contemplar todos los elementos del tributo, por lo que, al liquidar el tributo, el ente territorial no podía tener como soporte normativo los acuerdos 05 de 2003 y 014 de 2012. Aclaró que el primero de dichos actos fue objeto de una derogación orgánica, mientras que el segundo sufrió una derogación expresa, aspecto sustentado con jurisprudencia²⁰.

Advirtió que, contrario a lo dicho por la demandada, al fundarse la liquidación oficial en unas normas derogadas, el error no puede considerarse formal de digitación o de transcripción, sino que se trata de un error material, por lo que no procedía la corrección en los términos del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 ni del artículo 866 del Estatuto Tributario, sino que la entidad territorial debió efectuar el trámite pertinente para la revocatoria directa y expedir una nueva liquidación. En consecuencia, concluyó que lo anterior demuestra que el municipio incurrió en falsa motivación por indebida aplicación normativa.

No condenó en costas, al no acreditarse la causación de las expensas y de las agencias en derecho.

Recursos de apelación²¹

1. Parte demandada

El municipio de Ciénaga apeló la decisión de primera instancia²², señalando que **el acuerdo 05 de 2003 no fue derogado por el acuerdo municipal 010 de 2017**. Puso de presente que ambos actos administrativos fijaron una tarifa del 12% para el sector industrial. De este modo, el *a quo* vulneró el debido proceso por revisar integralmente la norma de 2017, en especial cuando el artículo 239 no derogó

¹⁹ Sentencia CE-SUJ-4-009, exp. 23103, M.P. Milton Chaves García.

²⁰ Citó la sentencia del 11 de julio de 2019, exp. 22738, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²¹ Debido a que la parte demandante presentó una apelación adhesiva, primero será expuesto el recurso presentado por la demandada y su coadyuvante.

²² Samai, Índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_46RECURSOAPELACIONP(.pdf) NroActua 2



expresamente el acuerdo de 2003, sino solo a las normas contrarias. Aseveró que tampoco se configuró una derogatoria tácita, al no tratarse de una disposición materialmente contraria, atendiendo lo previsto en el artículo 71 del Código Civil.

Destacó que existe unidad de materia entre los acuerdos de 2003 y 2017, y que tampoco operó una derogatoria orgánica, en los términos del artículo 3 de la Ley 153 de 1887, porque el acuerdo 014 de 2012 también regula el tributo sin principios normativos opuestos; en todo caso, reiteró que la inclusión de esta norma local se debió a un error de transcripción.

Manifestó que **el tribunal se pronunció sobre cuestiones que no fueron planteadas**, por lo que se extralimitó en los puntos objeto de litigio, ya que la derogatoria del acuerdo 05 de 2003 no hace parte del problema jurídico, ni fue planteado en los cargos de nulidad o en las pretensiones de la demanda. Añadió que la discusión sobre la vigencia de un acto administrativo general, como lo es el acuerdo referido, debió ventilarse en un juicio de simple nulidad.

Calificó la sentencia impugnada de *extra petita*, y destacó que el juez no conoce de oficio las normas del orden territorial, las cuales deben ser demostradas y acreditadas por las partes.

Puso de presente que en el expediente digital no reposa copia del acuerdo 05 de 2003, el cual no se puede localizar en una búsqueda web, por lo que no fue debidamente analizado por el tribunal al afirmar que existió una derogatoria orgánica. Por esta razón, solicitó que se tenga como prueba copia de dicho acto administrativo, que afirma fue aportado por la coadyuvante de la demandada.

Señaló que **era procedente la corrección de errores formales**, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 866 del Estatuto Tributario. Cuestionó la conclusión del tribunal, argumentando que, según el artículo 736 del Estatuto Tributario Nacional, la revocatoria directa era improcedente, porque el contribuyente ya había interpuesto recursos administrativos.

Adujo que, en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, la administración estaba facultada para reevaluar los fundamentos de hecho y de derecho que respaldan la decisión, a efectos de garantizar el debido proceso.

Adujo que, al corregir el yerro contenido en la liquidación oficial, el municipio no alteró la decisión ni afectó en forma sustancial la determinación del impuesto, pues los acuerdos 005 de 2003 y 010 de 2017 establecieron la misma tarifa del 12% al sector industrial, en especial cuando el acuerdo 014 de 2012 no reguló este elemento del tributo²³.

Insistió en que, al amparo de los artículos 41 y 45 de la Ley 1437 de 2011, la administración está facultada para tomar medidas correctivas o de saneamiento orientadas a garantizar el debido proceso de los administrados, por lo cual era procedente, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregir las irregularidades que se presenten en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptar las medidas necesarias para concluir la actuación.

²³ Invocó las sentencias del 26 de febrero de 2014, exp. 19563, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado; y del 14 de julio de 2017, exp. 11001-03-24-000-2015-00185-00, de la Sección Primera. No identificó a los ponentes. Así mismo, citó las memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código Contencioso Administrativo.



2. Apelación de la coadyuvante de la demandada

Dolmen S.A. E.S.P.²⁴ sustentó su recurso de apelación en los mismos argumentos propuestos por el municipio de Ciénaga, por lo que no se exponen nuevamente.

3. Apelación de la demandante

Drummond Ltd. interpuso recurso de apelación adhesiva²⁵, señalando que, si bien estuvo de acuerdo con el análisis realizado y la decisión adoptada, el tribunal se relevó del estudio de los **demás cargos de la demanda**, que vistos independientemente también conllevan a la anulación de los actos demandados.

Aseguró que **las tarifas fijadas por la demandada son ilegales**. Explicó que este elemento del tributo debe estar determinado conforme a métodos razonables, debidamente sustentados y justificados por los municipios²⁶. También debe obedecer a estudios técnicos sobre costos y beneficios, conforme a la resolución CREG 123 de 2011, el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 5 del Decreto 943 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía (sobre los criterios técnicos mínimos para la determinación del impuesto discutido). Destacó que desde la resolución CREG 043 de 1995 se prohíbe a los municipios recaudar más de lo que cuesta prestar el servicio.

Afirmó que, la inexistencia de un estudio técnico que soporte las tarifas del citado impuesto denota su desproporcionalidad por no tener en cuenta el costo de la prestación del servicio. Así, con base en la carga dinámica de la prueba del artículo 167 del Código General del Proceso y la regulación de las negaciones indefinidas²⁷, adujo que le correspondía a la entidad territorial probar que las tarifas no son desproporcionadas y que se fijaron conforme a un estudio técnico de referencia, cumpliendo lo dispuesto por la CREG, lo que no hizo.

Afirmó que **la Ley 1819 de 2016 descartó la potencialidad o beneficio indirecto** en la realización del hecho generador, pues el artículo 349 dispuso que este elemento se configura con el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. En consecuencia, la sujeción pasiva requiere efectivamente recibir un beneficio.

Se opuso a los recursos de la entidad territorial y su coadyuvante, señalando que, si bien el acuerdo 05 de 2003 como el acuerdo 010 de 2017 previeron las mismas tarifas para el sector comercial, industrial y oficial, los redujo para los estratos 1, 2, 3 y 4. Así, afirmó que no es cierto que contengan la misma regulación.

Manifestó que operó la derogatoria tácita y orgánica del acuerdo 05 de 2003 y el acuerdo 014 de 2012²⁸, con ocasión a la regulación de todos los elementos del tributo por el acuerdo 010 de 2017²⁹, el cual, además, ya advertía la Ley 1819 de 2016 como sustento jurídico.

²⁴ Samai, índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_46RECURSOAPELACIONP(.pdf) NroActua 2

²⁵ Samai, índice 13.

²⁶ Citó las sentencias del 10 de marzo de 2010, exp. 2008-42; del 15 de noviembre de 2012, exp. 2008-155; del 5 de diciembre de 2011, exp. 2004-608; del 19 de enero de 2012, exp. 2008-467; y del 27 de agosto de 2015, exp. 20103 (no identificó a los magistrados o magistradas ponentes).

²⁷ Invocó las sentencias C-086 de 2016 de la Corte Constitucional; y del 7 de octubre de 1992, exp. 442, del Consejo de Estado (no identificó a los magistrados o magistradas ponentes). Además, puso de presente que el Juzgado Tercero Administrativo de Valledupar declaró la nulidad de algunos apartes del acuerdo 005 de 2014 en la sentencia del 31 de enero de 2022, exp. 20001-33-33-003-2014-00407-00; sin embargo, en los apartes transcritos, consta que corresponde al municipio de Becerril.

²⁸ Aclaró que la derogatoria tácita surge por incompatibilidad de las normas y la derogatoria orgánica por regular íntegramente la materia.

²⁹ Citó la sentencia del 1 de agosto de 2016, exp. 21313, sin identificar al ponente.



Sostuvo que, contrario a lo dicho por su contraparte, el tribunal se pronunció sobre cuestiones que fueron materia de controversia, pues se alegó desde la demanda que la liquidación oficial se sustentó en normas derogadas, siendo improcedente corregir el yerro por el ente territorial en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, al amparo del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, señaló que la sentencia C-197 de 1999 señaló que la aplicación del principio de justicia rogada no debe menoscabar la prevalencia del derecho sustancial.

Reiteró que, según los artículos 45 de la Ley 1437 de 2011 y 866 del Estatuto Tributario, sólo se pueden corregir errores formales, y el cambio en el sustento normativo de un acto administrativo es un error sustancial³⁰, por lo que era improcedente la corrección realizada por la demandada en el acto que decidió el recurso de reconsideración.

Oposición a la apelación adhesiva

Dolmen S.A. E.S.P.³¹ solicitó inadmitir la apelación adhesiva presentada por la demandante, para lo cual señaló que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 solo admite la procedencia de esta figura en lo que le haya sido desfavorable. Empero, en este caso, prosperaron las pretensiones de la sociedad, de modo que no existía motivo para que ejerciera el recurso de apelación, ni siquiera de forma adhesiva.

La parte demandada no presentó algún reparo frente a la apelación de la demandante. Por su parte, Drummond Ltd. presentó objeciones a las apelaciones de su contraparte y de la coadyuvante en el escrito de la apelación adhesiva, el cual ya fue expuesto previamente, por lo que no se reiterará en este punto.

Intervención del ministerio público

El agente del ministerio público no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sección estudiar la legalidad de la liquidación oficial 2018-03 (sin fecha) y de la resolución 2018-004 del 26 de septiembre de 2018, actos administrativos proferidos por el municipio de Ciénaga, para determinar el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd. por el mes de marzo de 2018.

Para estos efectos, la sala pone de presente que la sentencia de primera instancia accedió a todas las pretensiones de la demanda, pues declaró la nulidad total de los actos acusados y declaró que la demandante no adeuda monto alguno por concepto de impuesto de alumbrado público por el mes de marzo de 2018. Debido a lo anterior, en primer lugar, serán estudiadas las apelaciones presentadas por el municipio demandado, por ser la parte vencida, y por la coadyuvante, en tanto interviene en favor de la entidad territorial. Así las cosas, solo de prosperar estos recursos, la Sección abordará el estudio del recurso de alzada de la demandante, que se centra en que sean estudiados los demás cargos de nulidad propuestos en la demanda, y que no fueron verificados por el *a quo*.

³⁰ Invocó la sentencia del 8 de marzo de 2018, exp. 0415-13 (no identificó al ponente).

³¹ Samai, índice 14



2. Análisis del caso concreto

2.1 Sobre la violación del principio de justicia rogada y la derogatoria del acuerdo 05 de 2003

En los primeros dos cargos de las apelaciones de la demandada y de la coadyuvante, se plantea que el *a quo* excedió su competencia, violó el principio de justicia rogada y profirió una sentencia *extra petita*, al analizar la vigencia del acuerdo 05 de 2003, sin que esto fuera propuesto en la demanda. Además, señalaron que las conclusiones del tribunal fueron erróneas, por cuanto dicho acto administrativo no fue derogado expresa ni tácitamente por el acuerdo 010 de 2017. Igualmente, consideró que el tribunal cometió un error en la valoración de las pruebas, pues no estudió el contenido del acuerdo 05 de 2003, el cual no obra en el expediente digitalizado ni puede consultarse en la web, de modo que solicitó que fuera valorado el documento aportado con la intervención de la coadyuvante.

Para decidir sobre el primer punto, se debe tener presente que el principio de justicia rogada impone al interesado la carga de exponer los argumentos que sustentan su pretensión de nulidad en la demanda³² y le impide proponer nuevos cargos de nulidad durante el trámite judicial³³. Así mismo, el principio referido prohíbe al juez analizar los argumentos no propuestos en el escrito de la demanda, so pena de incurrir en una sentencia *extra petita*³⁴.

Teniendo esto presente, se evidencia que la demanda no planteó cargo de nulidad sustentado en que el acuerdo 05 de 2003 haya sido derogado. En efecto, la demandante únicamente planteó reparos fundados en que la liquidación oficial se sustentó en el derogado acuerdo 014 de 2012, en los siguientes términos³⁵: En la liquidación que aquí se demanda el municipio de Ciénaga sustentó la determinación del impuesto de alumbrado público a cargo de mi representada por el mes de marzo de 2018 en el Acuerdo 014 de 2012, no obstante que dicho Acuerdo fue derogado por el artículo 239 del Acuerdo 010 del 11 de diciembre de 2017, como dicha entidad reconoce en la Resolución 2018-004.

Conforme lo anterior, les asiste la razón a las apelantes al señalar que, al no ser un cargo de la demanda, el estudio de la vigencia del acuerdo 05 de 2003 desconoció el principio de justicia rogada, motivo por el cual no podía ser analizado por el tribunal. En consecuencia, este cargo de impugnación prospera.

A partir de lo expuesto, se deben hacer dos precisiones; la primera, es que la prosperidad del primer cargo de las apelaciones de la demandada y del coadyuvante hace innecesario estudiar los demás argumentos propuestos sobre el acuerdo 05 de 2003. La segunda precisión, consiste en que la prosperidad de este cargo no permite revocar la decisión de primera instancia, en tanto que no desvirtúa las afirmaciones realizadas por el tribunal sobre la derogatoria del acuerdo 014 de 2012 y la improcedencia de la corrección en aplicación de los artículos 45 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 866 del Estatuto Tributario.

Por lo tanto, la sala procederá a estudiar el tercer cargo de las apelaciones de la demandada y del coadyuvante.

³² Sentencia del 16 de octubre de 2019, exp. 23331, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

³³ Sentencia del 11 de julio de 2019, exp. 21636, M.P. Milton Chaves García.

³⁴ Sentencia del 3 de agosto de 2016, exp. 20865, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, ver sentencias del 30 de agosto de 2017, exp. 20778, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiteradas en sentencias del 30 de julio de 2020, exp. 24179 M.P. Milton Chaves García y del 14 de julio de 2022, exp. 26024, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³⁵ Samai, Índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_02DEMANDA(.pdf) NroActua 2, página 21.



2.2 Sobre la procedencia de la corrección de errores formales

La demandada y la coadyuvante manifestaron que, no era posible adelantar el trámite de revocatoria directa frente a la liquidación oficial, porque el artículo 736 del Estatuto Tributario lo prohíbe cuando han sido interpuestos los recursos administrativos, como ocurrió en este caso. Además, sostuvieron que los artículos 41 y 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo facultan a la administración para efectuar las correcciones de los errores formales. De este modo, destacaron que la liquidación oficial cometió un simple error formal al sustentarse en el acuerdo 014 de 2012, y no en el 010 de 2017, pues este último acto y el acuerdo 05 de 2003 establecieron la misma tarifa para el sector industrial, del 12%.

Para decidir este punto, se debe tener presente que la resolución que decidió el recurso de reconsideración realizó la corrección invocando únicamente el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, que establece que, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, «se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda».

Como lo manifestó el tribunal, esta norma es concordante con el artículo 866 del Estatuto Tributario, aplicable por remisión del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que también prevé que podrán corregirse en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, «los errores aritméticos o de transcripción cometidos en las providencias, liquidaciones oficiales y demás actos administrativos, mientras no se haya ejercitado la acción Contencioso – Administrativa».

Sobre el alcance de esta última norma, la sala precisó que se refiere única y exclusivamente a la potestad de la administración de enmendar errores puramente formales, que no afectan el sentido material de la decisión. Por consiguiente, no está habilitada la corrección del contenido sustancial del acto administrativo, en tanto que implica un cambio del sentido de la decisión adoptada³⁶.

De igual modo, esta sala señaló³⁷, con apoyo en la doctrina³⁸, que la sola rectificación de errores de hecho o aritméticos no implica la revocación del acto, en cuanto que sigue teniendo el mismo contenido después de la corrección, y su único objetivo es evitar un posible equívoco. Empero, para impedir que la administración use esta figura para modificar el contenido sustancial del acto, se debe negar en aquellos casos en que la rectificación implica un juicio valorativo, una operación de calificación jurídica o una alteración del sentido de la decisión; esto es, cuando no se trata de un error evidente.

De este modo, se debe poner de presente que, contrario a lo dicho por las apelantes, el hecho de que el artículo 736 del Estatuto Tributario disponga que no es procedente la revocatoria directa cuando el contribuyente haya ejercido los recursos administrativos procedentes, no autoriza de ningún modo a la administración para realizar modificaciones sustanciales de los actos administrativos de oficio, pues así

³⁶ En este sentido, ver la sentencia del 26 de febrero de 2014, exp. 18563, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; reiterada en los fallos del 8 de junio de 2023, exp. 27202, y del 16 de noviembre de 2023, exp. 27807, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³⁷ Sentencia del 26 de febrero de 2014, exp. 19563, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

³⁸ En dicha providencia se hace la siguiente cita: «GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo* Tomo I, Editorial Aranzadi S.A., Decimotercera Edición, 2006, páginas 665 y 666».



no lo dispuso el legislador en los artículos 45 de la Ley 1437 de 2011 y 866 del Estatuto Tributario.

Teniendo presente lo anterior, en el caso bajo examen, consta que la liquidación oficial invocó dentro de su sustento normativo al «Acuerdo Municipal [sic] 05 de 2003 y 014 de 2012»³⁹. Ante esta circunstancia, el acto que decidió el recurso de reconsideración determinó que se trató de un error que debía ser corregido de oficio, en los siguientes términos:

Por último, resulta necesario hacer referencia a que en la liquidación oficial No. **2018-03** correspondiente al periodo de marzo 2018, se relacionó dentro del conjunto de normas aplicables la materia y al caso puntual el Acuerdo 014 de 2012 Estatuto Tributario Municipal, el cual fue derogado por el Acuerdo no.010 del 11 de diciembre de 2017 nuevo Estatuto Tributario Municipal.

Que en la Ley 1437 de 2011, en su artículo 45 se señala: [...]

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el presente acto se procederá a corregir de oficio la liquidación 2018-003 correspondiente al periodo de marzo 2018 de conformidad a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 por tratarse de un error simplemente formal, caso en que la corrección no da lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revive términos legales para demandar dicho acto.

[...]

Artículo primero: Corregir de oficio la liquidación oficial 2018-03 correspondiente al periodo marzo de 2018 en el sentido de que cuando se hace alusión al “**Acuerdo Municipal no. 014 de 2012**” enunciado dentro de la liquidación oficial 2018-03 correspondiente al periodo marzo de 2018, debe entenderse “**Acuerdo Municipal no. 010 del 11 de diciembre de 2017**” en concordancia con el Acuerdo Municipal no. 005 de 2003, por tratarse del nuevo Estatuto Tributario Municipal que por error de digitación no fue referenciado en su momento dentro de la liquidación oficial aludida.

Ahora, para verificar si, en efecto, este cambio es meramente formal, se debe tener presente que el artículo 58 del acuerdo 014 de 2012 del Concejo Municipal de Ciénaga previó que regulaba el impuesto de alumbrado público con base en la autorización del artículo 1 (literal d) de la Ley 97 de 1913 y el artículo 1 de la Ley 84 de 1915. Por su parte, el artículo 100 del acuerdo 010 de 2017 reguló el impuesto de alumbrado público, conforme con la habilitación de las mismas normas señaladas en el acuerdo de 2012, pero adicionó al artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

Esta precisión de las normas habilitantes es relevante, pues, como lo indicó esta sala en sentencia del 20 de junio de 2024⁴⁰, con la Ley 1819 de 2016 «se reconfiguró el impuesto de alumbrado público». Así, el artículo 349 *ibidem* estableció que, a partir de esa ley, el hecho generador «es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público», y habilitó a los concejos municipales y distritales para que establecieran los demás elementos del tributo (sujetos pasivos, bases gravables y tarifa).

Sumado a lo anterior, se advierte que, en efecto, los acuerdos 014 de 2012 y 010 de 2017 regularon los elementos del impuesto de alumbrado público con diferencias, debido precisamente a la incorporación de la reforma de la Ley 1819 de 2016⁴¹. Así, el artículo 61 del acuerdo de 2012 estableció los siguientes elementos del tributo:

³⁹ Samai, Índice 2, ED_CUADERNO2NULIDADYRESTABLECIMIENTODELDERECHO_03ANEXOSDEMANDA- CD FOLIO 137, 178, 202 (.pdf) NroActua 2, páginas 13 y 14.

⁴⁰ Exp. 27941, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁴¹ El contenido de estos acuerdos se puede consultar en el siguiente enlace: <https://cienaga-magdalena.gov.co/acuerdos-vigencias-anteriores>.



1° HECHO GENERADOR: La obligación de cancelar el impuesto de alumbrado público se origina del beneficio directo o indirecto del servicio de alumbrado público en la jurisdicción del Municipio de Ciénaga.

[...]

2.° SUJETO PASIVO: El sujeto pasivo son las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que se benefician directa o indirectamente del servicio de alumbrado público prestado en la jurisdicción del Municipio de Ciénaga, las propietarias, tenedoras o usufructuarias a cualquier título de bienes inmuebles o que dispongan de conexiones eléctricas o que cuenten con el servicio de energía eléctrica y a los cuales se les será cobrada la tasa de la forma que determine este Estatuto [subraya la Sección].

Por su parte, el acuerdo 010 de 2017 del Concejo Municipal de Ciénaga definió los elementos del tributo, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 101. Hecho generador. El hecho generador del impuesto es ser beneficiario del servicio de alumbrado público, como servicio conexo al servicio de energía eléctrica del Municipio de Ciénaga.

[...]

ARTÍCULO 103. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos del impuesto al servicio de alumbrado público, las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho propietarias, tenedoras o usufructuarias a cualquier título de los bienes inmuebles dotados de conexiones, plantas o subestaciones y que sean beneficiarios con el servicio de alumbrado público [subraya la Sección].

Según se observa, aunque la tarifa no haya tenido alteración con la expedición del acuerdo 010 de 2017, los demás elementos del tributo (en concreto, el hecho generador y el sujeto pasivo) sí fueron modificados, pues a partir de este acuerdo no se hace referencia alguna al beneficio indirecto.

Atendiendo lo expuesto, la sustentación de la liquidación oficial en un acuerdo derogado es un cambio sustancial, no formal, pues la determinación de la norma local aplicable era esencial para identificar los elementos del tributo y, de esta forma, cualificar los hechos relevantes para determinar la sujeción pasiva y causación del tributo.

Así las cosas, la identificación de un acuerdo derogado como sustento de la liquidación oficial incide directamente en el ejercicio del derecho de defensa de la demandante, pues genera duda sobre cuál es la norma aplicable al caso bajo examen y, así, la posibilidad de controvertir eficazmente la realización del hecho generador.

Por lo expuesto, no era procedente la corrección efectuada en el acto que decidió el recurso de reconsideración en aplicación del artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del artículo 866 del Estatuto Tributario.

En la apelación, la demandada y la coadyuvante también invocaron como sustento de la corrección al artículo 41 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, la sala destaca que esta no fue la norma invocada en el acto que decidió el recurso de reconsideración y, a diferencia del artículo 866 del Estatuto Tributario, su contenido no es asimilable al del artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues regula aspectos diferentes.



Costas

No habrá pronunciamiento frente a la decisión de primera instancia, dado que no se apeló la decisión del tribunal al respecto. En cuanto a esta instancia, por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al Código General del Proceso, y conforme al acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025, se condenará en costas a la parte demandada, dado que será confirmada íntegramente la sentencia impugnada (artículo 365, numeral 1 del Código General del Proceso).

Para estos efectos, las agencias en derecho se tasan en un (1) SMLMV. Por tanto, se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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. **CONFIRMAR** la sentencia del 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.
2. **CONDENAR** en costas en segunda instancia a la demandada, según lo explicado en la parte motiva. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

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)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

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>