



FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Alcance / CAUSALES DE NULIDAD DE FALTA DE MOTIVACIÓN Y DE FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Son excluyentes respecto de una misma decisión administrativa. Reiteración de jurisprudencia

Conforme al artículo 137 del CPACA, norma vigente para cuando se expidieron los actos demandados en este proceso, la falsa motivación es una de las causales de nulidad de los actos administrativos. Para que se configure dicha causal de nulidad es necesario verificar: (i) la existencia de un acto administrativo que esté motivado, pues de lo contrario, se estaría frente a una causal de anulación distinta, la de falta de motivación y (ii) la evidencia de divergencia entre la realidad fáctica o jurídica que induce a la expedición del acto y los motivos de hecho o de derecho que la Administración tuvo en cuenta para adoptar la decisión objeto de cuestionamiento por parte del administrado. De este modo, quien alegue la nulidad de un acto administrativo por falsa motivación, debe probar: (a) **error de hecho**: (i) porque los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa o (ii) porque esta omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente o (b) **error de derecho** ante el desconocimiento de los supuestos jurídicos que debían fundamentar la decisión, ya sea, (i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad administrativa, (ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión o (iii) por errónea interpretación. (...) [E]n este caso concreto, la mención al Acuerdo 006 de 2010 en la parte resolutive de la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 –liquidación-, no necesariamente conduce a la falsa motivación del acto, por error de derecho, como lo dispuso el tribunal, porque lo cierto es que, durante los periodos en discusión (enero de 2010 a julio de 2013) estuvieron vigentes tanto el Acuerdo 006 de 2010 como el Acuerdo 012 de 2013, motivo por el cual, el examen de legalidad del acto demandado se debe realizar de cara al periodo en discusión y la norma aplicable al mismo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) – ARTÍCULO 137

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la falsa motivación en una decisión administrativa consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 11 de marzo de 2021, Exp. 25000-23-41-000-2014-01748-01(23501), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 5 de agosto de 2021, Exp. 25000-23-37-000-2014-01278-01(24503), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Facultad impositiva municipal / VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO POR FALTA DE EXPEDICIÓN DE ACTO PREVIO A LA LIQUIDACIÓN OFICIAL DEL TRIBUTO - Configuración. Se vulnera cuando se omite la expedición de un acto previo al cobro del impuesto / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN - Configuración

Para la Sala, la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013, sometida a control de legalidad, corresponde a «*simples liquidaciones tributarias expedidas en*



Radicado: 20001-23-33-000-2014-00337-01 (23797)
Demandante: CARBONES DE LA JAGUA SA

actuaciones administrativas iniciadas de oficio, por lo cual debe expedirse al contribuyente un requerimiento previo que le permita controvertir las normas en que se fundamenta la liquidación del tributo, las condiciones en que fue liquidado y las pruebas que respaldan que el destinatario de la liquidación se subsume en la normativa que le faculta al municipio a liquidarle y cobrarle el impuesto» y, es precisamente, la ausencia de ese requerimiento o acto previo a la expedición de la liquidación demandada, la que sustenta el cargo de ilegalidad propuesto por la demandante. Pues bien, del contenido del acto enjuiciado y de la revisión del expediente, no se advierte que previo a la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 se haya proferido actuación alguna que le haya permitido a la contribuyente discutir aspectos tales como las normas que fundamentaron la decisión, su calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, la base de determinación y la tarifa aplicable respecto de los periodos objeto de cuestionamiento, lo que evidencia la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de la parte actora, siendo procedente decretar la nulidad solicitada. Se reitera que, para garantizar los citados derechos, en casos como el presente, no es suficiente la interposición del recurso de reconsideración.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 009 DE 2009 - ARTÍCULO 499 / ACUERDO 012 DE 2013 - ARTÍCULO 437

CONDENA EN COSTAS - Conformación / CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA - Improcedencia. Falta de prueba de su causación

[D]e 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 (agencias en derecho y gastos del proceso) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) – ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) - ARTÍCULO 365

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00337-01(23797)

Actor: CARBONES DE LA JAGUA SA

Demandado: MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO - CESAR



FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio demandado contra la sentencia del 30 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que en la parte resolutive dispuso¹:

«**PRIMERO: DECLÁRASE** la nulidad de la Liquidación Oficial del Impuesto de Alumbrado Público No. IAP-2013-001 de agosto 2 de 2013; así como la Resolución No. 024 del 11 de febrero de 2014, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación correspondiente al periodo comprendido entre los meses de marzo de 2010 a julio de 2013, ambas expedidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que CARBONES DE LA JAGUA S.A.CDJ, no está obligada a pagar la suma liquidada en los actos que se anulan; y de haberse hecho, se **ordenará** al Municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar a reembolsar a CARBONES DE LA JAGUA S.A. CDJ, todas las sumas que hubiere pagado por concepto de impuesto de alumbrado público, por los periodos gravables de marzo de 2010 a julio del 2013.

TERCERO: La suma pagada por cada uno de los periodos gravables, por parte del demandante, se actualizará, aplicando para ello la fórmula indicada en la parte motiva.

CUARTO: Sin costas.

QUINTO: En firme esta decisión, devuélvase a la parte actora el remanente de los gastos ordinarios del proceso, si existiere, y archívese el expediente».

ANTECEDENTES

El 2 de agosto de 2013, el Secretario de Hacienda del municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar, profirió la Resolución IAP-2013-001 por medio de la cual resolvió: «[d]eclárese oficialmente liquidada la obligación del Impuesto de ALUMBRADO PÚBLICO, al Contribuyente **CARBONES DE LA JAGUA S.A. CDJ**, Registrado en la (sic) Bases de datos de este despacho y en el Acuerdo 006 de 2010, como Sujeto Pasivo de este gravamen a favor de este Municipio»². En dicho acto administrativo consta que la contribuyente le adeuda al municipio la suma total de \$451.013.000 por concepto de alumbrado público correspondiente a los periodos de marzo de 2010 a julio de 2013.

La anterior decisión se confirmó con la Resolución 024 del 11 de febrero de 2014, por la que el citado funcionario decidió el recurso de reconsideración³.

DEMANDA

¹ Fls. 1044 a 1045.

² Fls. 13 a 15.

³ Fls. 20 a 24.



Carbones de La Jagua SA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, formuló las siguientes pretensiones⁴:

«**PRIMERA:** Que decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos, proferidos por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Municipal de La Jagua de Ibirico (Cesar):

- Resolución No. IAP - 2013-001 del 2 de agosto de 2013.
- Resolución No. 024 del 11 de febrero de 2014.

SEGUNDA: Que a título de restablecimiento del derecho ordene al Municipio de La Jagua de Ibirico (Cesar) reembolsar a CARBONES DE LA JAGUA S.A. todas las sumas que hubiere pagado por concepto del Impuesto de Alumbrado Público por los periodos gravables comprendidos entre marzo de 2010 y julio de 2013, junto con la indexación y los intereses correspondientes, hasta la fecha del reembolso.

TERCERA: Solicito que se condene a la entidad demandada al pago de las costas judiciales que se causen dentro del presente proceso».

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29 y 338 de la Constitución Política
- Artículo 39 de la Ley 14 de 1983
- Artículos 712, 715, 716, 717, 719, 828 y 829 del Estatuto Tributario Nacional
- Artículo 231 de la Ley 685 de 2001
- Artículo 1 de la Ley 1386 de 2010
- Artículo 42 del CPACA
- Artículos 197 a 208, 456 y 536 del Acuerdo 012 del 13 de marzo de 2013, Estatuto de Rentas del Municipio de La Jagua de Ibirico
- Artículos 9 y 13 de la Resolución CREG 043 del 23 de octubre 1995

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Afirmó que la liquidación de aforo demandada no contiene la base gravable del tributo, la tarifa aplicable y no indica las razones que llevaron al municipio a liquidar el impuesto de alumbrado público por los periodos correspondientes a los meses de marzo de 2010 a julio de 2013, lo que además de desconocer lo previsto en los artículos 42 del CPACA y, 712 y 719 del ET, conduce a la violación del derecho al debido proceso.

Indicó que, durante los periodos de febrero a julio de 2013, el acuerdo aplicable es el 012 de 2013, que no establece el hecho generador del tributo, lo que evidencia que su cobro, por ese lapso, es ilegal.

Por otra parte, manifestó que en este caso no se expidió el emplazamiento para declarar, previo a la liquidación de aforo, menos aún las facturas por las que se realizara su cobro, tampoco se impuso sanción por no declarar.

⁴ Fl. 598.



Aclaró que conforme al artículo 456 del Acuerdo 012 de 2013, los impuestos respecto de los cuales no se contempla declaración, deben seguir las normas generales de declaración y pago, razón por la cual, para el caso concreto, procedía la liquidación de aforo, previo emplazamiento para declarar.

Sostuvo que la actuación demandada sustenta la procedencia del tributo –alumbrado público- en la realización de la actividad industrial de extracción de carbón, desconociendo el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, que prohíbe gravar con el ICA la extracción minera.

Explicó que, al desligarse la aplicación del impuesto de alumbrado público a su uso efectivo, lo que se termina gravando es la misma materia imponible del ICA - actividad de explotación de minas- que, además, le reporta ingresos al municipio por concepto de regalías.

Aseguró que el acto demandado se fundamentó en el Acuerdo 006 de 2010, que en lo relacionado con el impuesto de alumbrado público fue derogado por el Acuerdo 012 de 2013, norma esta última vigente para cuando se expidió la Resolución IAP-2013-001 (acto enjuiciado). Destacó que el acuerdo de 2013 derogó expresamente el Acuerdo 009 de 2009, lo que incluye aquellos que lo modificaron, es decir, el 006 de 2010.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que los actos demandados se expidieron con fundamento en un acuerdo derogado, por lo tanto, carecen de sustento jurídico, viciándolos de nulidad.

Adujo que el artículo 199 del Acuerdo 012 de 2013 establece que, entre otros, son sujetos pasivos del tributo los beneficiarios del alumbrado público de predios en el sector rural y, si bien, la sociedad está ubicada en esa zona, lo cierto es que no se beneficia del servicio, por lo tanto, no está probado dicho elemento del tributo.

Enfatizó que, comoquiera que no es beneficiario del servicio, en este caso se está cobrando un tributo sin que se cumpla el hecho generador, lo que conduce a la violación del principio de equidad y el espíritu de justicia que rige la materia.

En cuanto a la base gravable que se tuvo en cuenta en los actos demandados, sostuvo que esta no está acorde con la realidad, tornándose subjetiva.

Mencionó que los actos acusados vulneraron la Resolución CREG 043 de 1995, puesto que no puede considerarse usuario del servicio de alumbrado público a quien no ejecuta ni desarrolla actividades dentro de las áreas de prestación directa y/o no recibe un beneficio, como ocurre con Carbones de La Jagua SA. Destacó que en el párrafo 2 del artículo 9 de la citada resolución se prevé que el municipio no podrá recuperar de los usuarios más de lo que se paga por el servicio incluyendo expansión y mantenimiento.

Planteó la excepción de ilegalidad por violación del artículo 231 de la Ley 685 de 2001, toda vez que esa disposición prohíbe expresamente el cobro de impuestos



municipales a la actividad minera, que en este caso es desarrollada por la demandante.

Agregó que no existe norma legal que establezca los elementos estructurales del impuesto al alumbrado público, por esa razón, cualquier liquidación del tributo que tome como fundamento la Ley 97 de 1913, adolece de ilegalidad, pues esa norma no cumple con lo dispuesto en el artículo 338 de la CP, en tanto que termina por transferir en su integridad el poder tributario a las entidades territoriales. Por lo anterior, solicitó que se aplique la excepción de inconstitucionalidad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de La Jagua de Ibirico se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación⁵:

Manifestó que, contrario a lo afirmado por la parte actora, los actos administrativos demandados están motivados, porque se fundamentaron en el Acuerdo 012 de 2013 y contienen los valores de la obligación mes a mes.

Expuso que la actora insiste en que se trata de una liquidación de aforo, en la que se exige la determinación de la base gravable del tributo, desconociendo que, en casos como el presente, la base y la tarifa están previstas en la norma (artículo 202 del Acuerdo 012 de 2013).

Sostuvo que el acto enjuiciado no corresponde a una liquidación de aforo, motivo por el cual, no es necesario que se expida el emplazamiento previo. Destacó que el impuesto de alumbrado público no requiere declaración por parte del contribuyente, puesto que es el propio municipio el que lo liquida por medio de una liquidación oficial.

Adujo que con la demandante sucede algo particular, porque el servicio de energía no se lo presta Electricaribe, empresa con la que el municipio tiene contratado el recaudo del impuesto de alumbrado público. El servicio es suministrado por Emgesa empresa que no lo cobra, lo que no es óbice para que se profiera la liquidación correspondiente.

En cuanto a la presunta violación del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, explicó que esa norma se refiere al ICA, por lo tanto, no se le pudo hacer extensiva al impuesto de alumbrado público, dada la diferencia de hechos generadores entre uno y otro tributo.

Afirmó que los actos demandados no se expidieron con fundamento en normas derogadas, pues basta con observar que en la parte inicial y en sus consideraciones se hizo expresa mención al Acuerdo 012 de 2013. Otra cosa es que se haga alusión a que Carbones de La Jagua SA es sujeto pasivo del tributo porque así se registra en

⁵ Fls. 670 a 706.



la base de datos del municipio y está contemplado desde el Acuerdo 006 de 2010. Lo anterior, en consideración a que los periodos que se liquidan parten desde marzo de 2010.

Señaló que la tarifa mensual que se fijó con cargo a la demandante corresponde a aquella que proviene de la operación matemática correspondiente a 20 SMMLV, aplicable a cada año liquidado. Cálculo que arroja el mismo resultado, independientemente de que se aplique el Acuerdo 009 de 2009 o el Acuerdo 012 de 2013, en tanto que en ambas normas la tarifa mensual del impuesto (porcentaje sobre el valor facturado del consumo mensual de energía eléctrica) es del 15% y el tope mínimo para el sector industrial en la zona urbana o rural es de 20 SMMLV.

Argumentó que no es cierto que con la expedición de los actos demandados se desconozca lo previsto en el Acuerdo 012 de 2013, porque el artículo 199 de dicho ordenamiento prevé que el sujeto pasivo del tributo es la persona natural o jurídica que tenga el carácter de suscriptor y/o beneficiario del servicio en el perímetro del municipio.

Destacó que la actora es una persona jurídica que realiza actividades industriales en la jurisdicción del municipio y, por ende, recibe un beneficio colateral por las externalidades positivas que genera el servicio de alumbrado público para toda la municipalidad. Para el efecto, transcribió el artículo 3 del Acuerdo 006 de 2010 que modificó el artículo 239 del Acuerdo 009 de 2009.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que no es cierto que se desconozcan los principios de equidad y justicia, en tanto que la actora sí se beneficia del servicio de alumbrado público que se presta en toda la jurisdicción del municipio. Agregó que el pago que se le exige está acorde con lo previsto en las normas aplicables en este asunto.

En cuanto a la presunta violación de la Resolución 043 de 1995 de la CREG, reiteró que Carbones de La Jagua sí es sujeto pasivo del tributo, porque recibe un beneficio colateral por las externalidades positivas que genera el servicio para toda la municipalidad.

Para reforzar su posición, transcribió apartes de la sentencia del 26 de febrero de 2015, Exp. 19173, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, destacando que el Consejo de Estado ha considerado que no se vulnera el artículo 338 de la CP en tanto que las tarifas sean razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad, sin desconocer que la determinación de los costos reales y su redistribución entre los potenciales usuarios no es uniforme en la práctica, dadas las condiciones particulares de cada ente territorial.

Respecto de la excepción de ilegalidad por violación del artículo 231 de la Ley 685 de 2001, ante el presunto desconocimiento de la prohibición de gravar la actividad minera con impuestos departamentales y municipales, aseguró que el pago de las regalías y la obligación de pagar tributos no es incompatible.



Explicó que la prohibición a la que se refiere la Ley 685 de 2001 está asociada a la actividad minera, lo que difiere del hecho generador del impuesto al alumbrado público. Sustentó su posición en las sentencias del 10 de mayo de 2012, Exp. 18043, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 5 de junio de 2014, Exp. 20313, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

En relación con la excepción de inconstitucionalidad, puso de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-504 de 2002⁶ reconoció la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado. Reforzó su posición con lo expuesto en las sentencias del 30 de mayo de 2013, Exp. 19071, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (E) y del 26 de febrero de 2015, Exp. 19173, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones: (i) los actos demandados fueron expedidos con observancia de las normas en que debían fundarse, (ii) las excepciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad solicitadas no tienen fundamento jurídico y (iii) la genérica que se establezca a su favor.

AUDIENCIA INICIAL Y DE PRUEBAS

El 28 de enero de 2016⁷ el tribunal llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, tampoco nulidades y no se solicitaron medidas cautelares. Se indicó que la parte demandante no propuso excepciones previas.

El litigio se concretó en determinar si el municipio demandado violó las normas superiores en las que debían fundar su actuación.

Se tuvieron como pruebas las aportadas por las partes y se sustituyeron las inspecciones judiciales con la intervención de peritos.

El 6 de octubre de 2016⁸, el 25 de enero de 2017⁹ y 22 de marzo de 2017¹⁰ se llevó a cabo la audiencia de pruebas. En esta última, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

SENTENCIA APELADA

En la sentencia apelada, el Tribunal Administrativo del Cesar decidió: (i) anular los actos administrativos demandados, (ii) a título de restablecimiento del derecho

⁶ Declaró exequible el literal d) del artículo 1 de la ley 97 de 1913. Por el que se autorizó al Concejo Municipal de Bogotá para crear el impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

⁷ Fls. 719 a 721.

⁸ Fls. 883 a 884.

⁹ Fls. 949 a 950.

¹⁰ Fls. 976 a 977.



declarar que Carbones de La Jagua SA no está obligada a pagar la suma liquidada en los actos anulados y ordenar la devolución de las sumas pagadas (actualizadas) por concepto del impuesto de alumbrado público correspondiente a los periodos de marzo de 2010 a julio de 2013 y, (iii) se abstuvo de condenar en costas¹¹:

En dicha providencia, el *a quo* expuso que el Acuerdo 012 del 13 de marzo de 2013 reguló de manera integral el impuesto de alumbrado público y, conforme al artículo 613 del citado ordenamiento se derogó expresamente el Acuerdo 009 del 10 de junio de 2009 así como todas las disposiciones que le sean contrarias.

Destacó que este último acuerdo fue reformado por el Acuerdo 006 del 10 de marzo de 2010, norma que le sirvió de fundamento al municipio demandado para expedir los actos administrativos enjuiciados, lo que evidencia la falsa motivación al invocarse como sustento una norma derogada.

Precisó que, si bien, en el encabezado de la liquidación oficial se enunció que esta se expide en uso de las facultades legales conferidas por el Acuerdo 012 de 2013, a su vez, en la parte resolutive del mismo acto se hizo mención al Acuerdo 006 de 2010, norma derogada.

Por lo anterior, concluyó que procede la nulidad de los actos demandados. A título de restablecimiento de derecho consideró que la demandante no está obligada a pagar la suma liquidada en los actos que se anulan (periodo de marzo de 2010 a julio de 2013) y, por ende, procede el reembolso de las sumas pagadas por dicho concepto, actualizada, aplicando la siguiente fórmula: $R = RH \text{ índice final} / \text{índice inicial}$ ¹².

Anunció que la prosperidad del cargo de falsa motivación relevaba a la Sala del estudio de las demás causales de nulidad invocadas en la demanda.

En relación con las costas, indicó que no hay prueba de que alguna de las partes haya actuado de manera temeraria, por lo que no había lugar a imponer su condena.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandada**, inconforme con la decisión de primera instancia interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente¹³:

Señaló que contrario a lo expuesto por el tribunal, la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 tuvo como fundamento jurídico el Acuerdo 012 de 2013, tal como consta en su encabezado.

¹¹ Fls. 1030 a 1045.

¹² En la que R se determina multiplicando el valor histórico (RH) que fue lo pagado por el demandante en cada uno de los periodos gravables, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de la providencia, por el índice vigente en cada una de las fechas en las cuales el actor pagó cada periodo gravable. Por tratarse de pagos periódicos, la fórmula se aplicará separadamente por cada mes pagado, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento del pago de cada periodo gravable cancelado.

¹³ Fls. 1049 a 1052.



Aseguró que ese municipio tiene claro que el Acuerdo 012 de 2013 derogó el Acuerdo 006 de 2010 y este a su vez derogó el Acuerdo 009 de 2009, por lo tanto, los actos demandados deben estar fundamentados en la norma vigente para la época de su expedición (2 de agosto de 2013), que, para el caso, corresponde al acuerdo de 2013.

Explicó que en la parte resolutive del acto demandado se hizo alusión al Acuerdo 006 de 2010, para indicar que Carbones de La Jagua SA es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público porque así lo registra la base de datos del municipio y se viene contemplando desde el Acuerdo 006 de 2010, teniendo en cuenta que los periodos liquidados parten desde marzo de 2010.

Destacó que en la liquidación oficial se mencionaron los Acuerdos 012 de 2013 y 006 de 2010. El primero, a lo largo del texto y sobre el cual se funda la decisión y, el segundo, por una sola vez y a título de dato referente.

Sostuvo que la simple mención del Acuerdo 006 de 2010 no tiene la entidad suficiente para declarar la nulidad del acto demandado por falsa motivación. Indicó que la resolución que liquidó el tributo está motivada de manera sucinta y acorde con la realidad, en tanto que Carbones de La Jagua SA es sujeto pasivo del tributo y las tarifas aplicadas están fijadas en el Acuerdo 012 de 2013, lo que se prueba con una simple operación aritmética.

Expuso que el asunto formal alegado por la parte actora no puede estar por encima de los aspectos sustanciales, por ende, no está probada la falsa motivación de los actos demandados, en tanto que no se cumplen los presupuestos fijados por la jurisprudencia, esto es: (i) que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa o (ii) que la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente¹⁴.

Finalmente, y si lo expuesto no es suficiente para que se revoque la sentencia apelada, solicitó que se tenga en cuenta que la liquidación oficial contiene fundamentos fácticos y jurídicos que se deben valorar. Sin perjuicio de lo anterior, agregó que la mención al «Decreto 006 de 2006», «[...] era innecesario o que se debió a un error de digitación de “copie y pegue” o por haber quedado escrito sobre decisiones anteriores que sirvieron de maqueta para montar las liquidaciones, cosas que suceden y que muchas veces no tienen la entidad o importancia para dañar o anular una decisión [...]».

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

¹⁴ Al respecto, se remitió a las sentencias del 16 de diciembre de 2011, Exp. 18368, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 2 de febrero de 2017, Exp. 2011-01299-01, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



La **parte demandante**¹⁵ pidió que se confirme la sentencia apelada, porque como lo expuso el tribunal, la liquidación oficial se expidió con fundamento en una norma derogada (Acuerdo 006 de 2010), por lo que se configuró la falsa motivación.

Agregó que el Acuerdo 012 de 2013 previó como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el sector rural a los beneficiarios del servicio, supuesto que no se cumplió en este caso de manera directa, tampoco indirecta.

Reiteró todos los cargos de nulidad propuestos en la demanda y destacó que la imposición del tributo en estudio está condicionada a que los sujetos pasivos tengan establecimiento dentro de la jurisdicción del municipio prestador del servicio, pues de lo contrario, no son parte de la colectividad, sino usuarios ocasionales¹⁶.

El **municipio demandado** guardó silencio.

El **Ministerio Público** no intervino en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES

La Sala decide sobre la legalidad de la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013, por medio de la cual el Secretario de Hacienda del municipio de La Jagua de Ibirico «*elabora la liquidación oficial de la obligación del Impuesto de Alumbrado Público [...] a Carbones de La Jagua SA, por los periodos correspondientes de marzo de 2010 a julio de 2013 y, de su confirmatoria, la Resolución 024 del 11 de febrero de 2014, por la que el citado funcionario decidió el recurso de reconsideración.*

En los términos del recurso de apelación, se debe establecer si la liquidación oficial demandada no adolece de falsa motivación, en tanto que, su fundamento jurídico lo constituye el Acuerdo 012 de 2013, mas no el Acuerdo 006 de 2010, como lo sostuvo el tribunal.

La falsa motivación

Conforme al artículo 137 del CPACA, norma vigente para cuando se expidieron los actos demandados en este proceso, la falsa motivación es una de las causales de nulidad de los actos administrativos.

Para que se configure dicha causal de nulidad es necesario verificar: (i) la existencia de un acto administrativo que esté motivado, pues de lo contrario, se estaría frente a una causal de anulación distinta, la de falta de motivación¹⁷ y (ii) la evidencia de

¹⁵ Fls. 1073 a 1099.

¹⁶ Transcribió apartes de las sentencias del 24 de septiembre de 2015, Exp. 21217, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 19 de julio de 2017, Exp. 2013-00305-01.

¹⁷ Esta Sala ha precisado que la falta de motivación supone absoluta inexistencia de fundamentos para la decisión administrativa, en tanto que, la falsa motivación contradice la certeza de la motivación existente, de manera que tales causales de nulidad son excluyentes y, por tanto, no pueden operar simultáneamente respecto de una misma decisión administrativa. Lo



divergencia entre la realidad fáctica o jurídica que induce a la expedición del acto y los motivos de hecho o de derecho que la Administración tuvo en cuenta para adoptar la decisión objeto de cuestionamiento por parte del administrado.

De este modo, quien alegue la nulidad de un acto administrativo por falsa motivación, debe probar: (a) **error de hecho**: (i) porque los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa o (ii) porque esta omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente¹⁸ o (b) **error de derecho** ante el desconocimiento de los supuestos jurídicos que debían fundamentar la decisión, ya sea, (i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad administrativa, (ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión o (iii) por errónea interpretación¹⁹.

De acuerdo con los anteriores criterios, se procede a analizar si la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 –liquidación oficial- adolece de la causal de nulidad por falsa motivación.

En dicho acto administrativo, el municipio de La Jagua de Ibirico expuso lo siguiente:

**«RESOLUCIÓN No. IAP - 2013-001
(Agosto 02 del 2013)**

“Por medio de la cual se elabora la liquidación oficial de la obligación del Impuesto de Alumbrado Público a un contribuyente”

EL SECRETARIO DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO – CESAR:

En uso de sus facultades legales, conferidas por el Acuerdo 012 de Febrero (sic) 21 del 2013 (Estatuto de Rentas Municipal)²⁰

CONSIDERANDO:

- *Que la Administración Municipal dando cumplimiento a lo señalado en la Constitución y la Ley, ha dado inicio a un programa de fortalecimiento Tributario y financiero en la sección de Impuestos, que le permita asumir permanentemente todas las obligaciones que la Administración amerita para su normal funcionamiento.*
- *Que dentro del programa general, se encuentra establecido el Procedimiento Administrativo de Cobro por jurisdicción coactiva contenido en las normas Tributarias del orden Nacional y Municipal.*

anterior, sin perjuicio de que un mismo acto pueda contener varias decisiones afectadas por uno u otro vicio, caso en el cual, las causales de nulidad concurrirían de manera independiente. En este sentido, cfr. las sentencias del 11 de marzo de 2021, Exp. 23501 y del 5 de agosto de 2021, Exp. 24503, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁸ Sentencia del 23 de junio de 2011, Exp. 16090, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en la sentencia del 4 de noviembre de 2015, Exp. 21151, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

¹⁹ Sentencia del 29 de julio de 2021, Exp. 25346, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello que reiteró la sentencia del 12 de abril de 2018, de la Sección Quinta en descongestión de la Sección Primera, Exp. 0500123-31-000-2007-03305-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁰ En el expediente se aportó copia del Acuerdo 012 del 13 de marzo de 2013, por medio del cual se expide el Estatuto de Rentas del municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar y se dictan otras disposiciones. Fls. 222 y s.s.



- Que analizada las bases de datos que maneja la Tesorería Municipal en relación con contribuyentes morosos de los diferentes impuestos, se pudo establecer que se presenta una elevada cartera en el impuesto de **ALUMBRADO PÚBLICO** que corresponde a vigencias anteriores, situación está, que se hace necesario entrar a corregir a través del proceso antes citado y con ello poder mantener este servicio en todos los bienes de uso público del Municipio.
- Que dentro del universo de contribuyentes morosos del impuesto, se encuentra el contribuyente **CARBONES DE LA JAGUA S.A CDJ**, con NIT: 802.024,439-2 adeudando la suma de **\$451.013.000.00** correspondiente a los periodos comprendidos entre Marzo de 2010 a Julio de 2013. Deuda esta, que se encuentra **clara, expresa y actualmente exigible** en el **ESTADO DE CUENTA** que a continuación se detalla y discrimina:

AÑO	MES	VALOR IMPUESTO	ABONO	SALDO ACUMULADO	
2010	MARZO	10.300.000	0	10.300.000	
	ABRIL	10.300.000	0	20.600.000	
	MAYO	10.300.000	0	30.900.000	
	JUNIO	10.300.000	0	41.200.000	
	JULIO	10.300.000	0	51.500.000	
	AGOSTO	10.300.000	0	61.800.000	
	SEPTIEMBRE	10.300.000	0	72.100.000	
	OCTUBRE	10.300.000	0	82.400.000	
	NOVIEMBRE	10.300.000	0	92.700.000	
	DICIEMBRE	10.300.000	0	103.000.000	
	2011	ENERO	10.712.000	0	113.712.000
		FEBRERO	10.712.000	0	124.424.000
MARZO		10.712.000	0	135.136.000	
ABRIL		10.712.000	0	145.848.000	
MAYO		10.712.000	0	156.560.000	
JUNIO		10.712.000	0	167.272.000	
JULIO		10.712.000	0	177.984.000	
AGOSTO		10.712.000	0	188.696.000	
SEPTIEMBRE		10.712.000	0	199.408.000	
OCTUBRE		10.712.000	0	210.120.000	
NOVIEMBRE		10.712.000	0	220.832.000	
DICIEMBRE		10.712.000	0	231.544.000	
2012	ENERO	11.334.000	0	242.878.000	
	FEBRERO	11.334.000	0	254.212.000	
	MARZO	11.334.000	0	265.546.000	
	ABRIL	11.334.000	0	276.880.000	
	MAYO	11.334.000	0	288.214.000	
	JUNIO	11.334.000	0	299.548.000	
	JULIO	11.334.000	0	310.882.000	
	AGOSTO	11.334.000	0	322.216.000	
	SEPTIEMBRE	11.334.000	0	333.550.000	
	OCTUBRE	11.334.000	0	344.884.000	
	NOVIEMBRE	11.334.000	0	356.218.000	
	DICIEMBRE	11.334.000	0	367.552.000	
2013	ENERO	11.923.000	0	379.475.000	
	FEBRERO	11.923.000	0	391.398.000	
	MARZO	11.923.000	0	403.321.000	
	ABRIL	11.923.000	0	415.244.000	
	MAYO	11.923.000	0	427.167.000	
	JUNIO	11.923.000	0	439.090.000	
	JULIO	11.923.000	0	451.013.000	
TOTAL				451.013.000	



- Que a la deuda antes señalada, se le liquidarán los intereses por mora al momento de la cancelación total de la misma, conforme a la normatividad vigente.
- Que conforme lo cita el Artículo 565 del E.T., se hace necesario notificar esta liquidación oficial al contribuyente antes referenciado y conminarlo a que cancele la obligación fiscal precitada.
- Que este despacho es competente para adelantar el procedimiento de cobro coactivo, de conformidad con las facultades otorgadas mediante acuerdo No 012 de Febrero (sic) 21 del 2013.
- Que en virtud de lo anteriormente expuesto, este despacho:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese oficialmente liquidada la obligación del Impuesto de ALUMBRADO PÚBLICO, al Contribuyente **CARBONES DE LA JAGUA S.A CDJ**, Registrado en la (sic) Bases de datos de este despacho y en el Acuerdo 006 de 2010, como Sujeto Pasivo de este gravamen a favor de este Municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente resolución, presta mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el Artículo 828 del E.T. y son procedentes las medidas preventivas señaladas en el Artículo 837 de la norma ibídem, como son el EMBARGO Y SECUESTRO de los bienes que aparezcan en cabeza del deudor.

ARTÍCULO TERCERO: De conformidad con lo establecido en el Artículo 720 del E.T.N, Contra la presente liquidación oficial, procede el recurso de **Reconsideración** dentro de los dos (2) meses siguientes a su debida notificación, ante la Secretaria de Hacienda Municipal de este Municipio.

ARTÍCULO CUARTO: Notifíquese y cúmplase» [Negrillas originales].

Del contenido del acto administrativo demandado, se concluye que en este se mencionó el Acuerdo 012 de 2013, para señalar, en la parte motiva, que quien expedía el acto lo hacía en uso de las facultades legales conferidas por dicha norma, indicando, a su vez, que el despacho del Secretario de Hacienda del municipio de La Jagua de Ibirico era el competente para adelantar el procedimiento de cobro coactivo.

Pero, en el mismo acto, solo que, en la parte resolutive, también se indicó que el «Contribuyente **CARBONES DE LA JAGUA S.A CDJ**, Registrado en la (sic) Bases de datos de este despacho y en el Acuerdo 006 de 2010, como Sujeto Pasivo de este gravamen a favor de este Municipio».

Además de lo anterior, en este proceso está probado que en los artículos 237 a 248 del **Acuerdo 009 del 10 de junio de 2009**²¹, expedido por el Concejo Municipal de la Jagua de Ibirico, se preveía lo relacionado con el impuesto de alumbrado público en ese municipio, en concreto con: (i) su definición, (ii) la autorización legal, (iii) el sujeto activo, (iv) el sujeto pasivo, (v) la base gravable, (vi) la tarifa, (vii) la prestación del

²¹ «POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA EL ACUERDO MUNICIPAL NÚMERO 011 DE JUNIO 24 DE 2007 QUE CONTIENE EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO, CESAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES». Fls. 49 a 207.



servicio, (viii) la instalación de contadores, (ix) el reporte de información, (x) disposiciones varias, (xi) horarios del servicio y (xii) la distribución del impuesto.

Mediante el **Acuerdo 006 del 10 de marzo de 2010**²², el Concejo Municipal de la Jagua de Ibirico reformó el Acuerdo 009 de 2009 en lo relacionado con el impuesto de alumbrado público. En el artículo 11 de aquel ordenamiento se dispuso que «[...] rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga los artículos 246²³, 247²⁴ y 248²⁵ del Acuerdo No 009 de Junio 10 de 2009 y todas las disposiciones que le sean contrarias».

Posteriormente, la citada corporación profirió el **Acuerdo 012 del 13 de marzo de 2013**²⁶, por el que se expidió el Estatuto de Rentas del municipio, ocupándose del impuesto de alumbrado público en los artículos 197 a 208. Acuerdo que, según consta en su artículo 613, «[...] rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el Acuerdo No 009 de Junio 10 de 2009 y todas las disposiciones que le sean contrarias».

Por lo expuesto, se concluye que en los periodos objeto de discusión estuvieron vigentes varios acuerdos, incluso el que tuvo en cuenta el tribunal para declarar la falsa motivación (Acuerdo 006 de 2010), tal como se detalla a continuación:

Acuerdos	Vigencia		Periodo en discusión
	Desde	Hasta	
009 de 2009	10 de junio de 2009	9 de marzo de 2010	De marzo de 2010 a julio de 2013
006 de 2010	10 de marzo de 2010	12 de marzo de 2013	
012 de 2013	13 de marzo de 2013	No consta en el expediente	

De modo que, en este caso concreto, la mención al Acuerdo 006 de 2010 en la parte resolutive de la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 –liquidación-, no necesariamente conduce a la falsa motivación del acto, por error de derecho, como lo dispuso el tribunal, porque lo cierto es que, durante los periodos en discusión (enero de 2010 a julio de 2013) estuvieron vigentes tanto el Acuerdo 006 de 2010 como el Acuerdo 012 de 2013, motivo por el cual, el examen de legalidad del acto demandado se debe realizar de cara al periodo en discusión y la norma aplicable al mismo.

Las anteriores razones son suficientes para que prospere el cargo de apelación propuesto por el municipio demandado, siendo lo procedente abordar el estudio de los demás argumentos de ilegalidad formulados en la demanda, que el tribunal se abstuvo de analizar²⁷.

²² «POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ACUERDO No 009 DE JUNIO 10 DE 2009 “ESTATUTO DE RENTAS” EN LOS ARTÍCULOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, SE AUTORIZA EL ALCANDE MUNICIPAL PARA CONTRATAR LA CONCESIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES». Fls. 208 a 218.

²³ Artículo 246. Se refería a que, en relación con el impuesto de alumbrado público, el alcalde debía solicitar las autorizaciones debidas al Concejo Municipal para determinar cualquier fin.

²⁴ Artículo 247. Indicaba el horario en el que se prestaría el servicio de alumbrado público.

²⁵ Artículo 248. Señalaba la distribución del impuesto.

²⁶ «POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO, CESAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES». Fls. 222 a 422.

²⁷ Esos cargos son: falta de motivación, inexistencia del hecho generador del tributo, violación al debido proceso, ausencia del acto previo a la liquidación oficial, violación del literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, desconocimiento del artículo 199 del Acuerdo 012 de 2013 por ausencia del beneficio, base gravable subjetiva, violación del principio de equidad y del espíritu de justicia, vulneración de la Resolución CREG 043 de 1995, excepción de ilegalidad y excepción de inconstitucionalidad.



Por metodología, el primer cargo de nulidad que se examinará es el relacionado con la ausencia del acto previo –emplazamiento para declarar- a la expedición de la liquidación del impuesto de alumbrado público objeto de control de legalidad.

Al respecto, lo primero que se advierte es que la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 –acto demandado-, proferida por el Secretario de Hacienda del municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar, por la que se resolvió «[d]eclárese oficialmente liquidada la obligación del Impuesto de ALUMBRADO PÚBLICO [...]» a cargo de la demandante, no tiene la naturaleza de liquidación oficial de revisión, tampoco de liquidación de aforo²⁸, en tanto que, con la misma, no se está ejerciendo la facultad de modificar una liquidación privada, menos aún, determinando el tributo ante la omisión del contribuyente de cumplir con el deber formal de declarar.

Así las cosas, es claro que en este caso no se requería de la expedición del emplazamiento para declarar, como lo sostuvo la parte actora en la demandada, porque el acto enjuiciado no es una liquidación de aforo.

Para la Sala, la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013, sometida a control de legalidad, corresponde a «*simples liquidaciones tributarias expedidas en actuaciones administrativas iniciadas de oficio, por lo cual debe expedirse al contribuyente un requerimiento previo que le permita controvertir las normas en que se fundamenta la liquidación del tributo, las condiciones en que fue liquidado y las pruebas que respaldan que el destinatario de la liquidación se subsume en la normativa que le faculta al municipio a liquidarle y cobrarle el impuesto*»²⁹ y, es precisamente, la ausencia de ese requerimiento o acto previo a la expedición de la liquidación demandada, la que sustenta el cargo de ilegalidad propuesto por la demandante.

Pues bien, del contenido del acto enjuiciado y de la revisión del expediente, no se advierte que previo a la Resolución IAP-2013-001 del 2 de agosto de 2013 se haya proferido actuación alguna que le haya permitido a la contribuyente discutir aspectos tales como las normas que fundamentaron la decisión, su calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, la base de determinación y la tarifa aplicable respecto de los periodos objeto de cuestionamiento, lo que evidencia la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de la parte actora, siendo procedente decretar la nulidad solicitada. Se reitera que, para garantizar los citados derechos, en casos como el presente, no es suficiente la interposición del recurso de reconsideración³⁰.

Lo analizado, resulta suficiente para que se confirme la sentencia apelada, en cuanto el tribunal declaró la nulidad de los actos demandados, pero por las razones expuestas en esta providencia, relevándose la Sala del estudio de los demás cargos de ilegalidad propuestos en la demanda.

²⁸ Los artículos 499 del Acuerdo 009 de 2009 y 437 del Acuerdo 012 de 2013 indican los tributos municipales en los que se deberá presentar declaración, listado que no incluye el impuesto de alumbrado público.

²⁹ Sentencia del 23 de febrero de 2017, Exp. 21735, demandante: C.I. PRODECO S.A, demandado: municipio de Becerril, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Reiterada en la sentencia del 25 de febrero de 2021, Exp. 24725, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁰ Cfr. la sentencia del 9 de julio de 2021, Exp. 23956, C.P. Milton Chaves García.



Radicado: 20001-23-33-000-2014-00337-01 (23797)
Demandante: CARBONES DE LA JAGUA SA

Esta Corporación no se referirá a las órdenes de reembolso y actualización (ordinales segundo y tercero de la sentencia apelada), en tanto que el municipio demandado en su escrito de apelación no propuso reparo concreto frente a las mismas.

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 (agencias en derecho y gastos del proceso) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas en el 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 30 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente
Ausente con permiso

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ