

**DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO – Noción / DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO – Configuración. Para abstenerse de decidir de fondo sobre la derogatoria de un acuerdo municipal, el tribunal se excusó en un requisito formal cuyo cumplimiento exclusivo le atribuyó a la parte demandante / APORTE DE NORMAS JURÍDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL – Alcance / PODERES DE DIRECCIÓN DEL PROCESO – Consecución de norma jurídica local. Corresponde al juez, en uso de sus poderes de dirección del proceso, adoptar las medidas para la consecución de las pruebas necesarias para decidir de fondo el asunto**

Según ha afirmado el máximo intérprete de la Constitución, uno de los defectos procedimentales en los que pueden incurrir los funcionarios judiciales, es el exceso ritual manifiesto, el cual se da cuando se conciben los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial; como cuando la apreciación de las pruebas se basa en rigorismos procesales (Sentencias T-386 de 2010 y T-363 de 2013). En la sentencia apelada, se da esa circunstancia en la medida en que, para abstenerse de decidir de fondo, el tribunal se excusó en un requisito formal cuyo cumplimiento exclusivo le atribuye a la demandante, como sería el haber aportado al proceso una copia del Acuerdo municipal 004 de 2005. Aunque nada se indica en la sentencia apelada, la consideración del tribunal tiene origen en el artículo 167 del CPACA (...) Pero dicha norma no le impedía al tribunal dictar sentencia sobre el planteamiento hecho por la actora en torno a que la normativa aplicable al caso era el Acuerdo 009 de 2005 y no el Acuerdo 004 del mismo año. Sin desconocer la utilidad que para resolver el asunto planteado en la demanda reportaba el hecho de contar en el plenario con una copia del Acuerdo 004 de 2005, lo cierto es que, una vez establecida esa circunstancia, el fallador tendría que haber ejercido las potestades de dirección del proceso contempladas en el CPACA a fin de dictar sentencia de fondo. Valga recordar que la regulación de los procedimientos judiciales consagrada en el código expedido por la Ley 1437 de 2011 tiene como una de sus finalidades principales brindar certeza sobre la existencia formal y material de la controversia sin tener que esperar a que se dicte sentencia, para la determinación de aspectos propios de la base misma del pleito. Es así, que de acuerdo con el artículo 180 del CPACA, en la audiencia inicial se debe decidir sobre las pruebas solicitadas por las partes a efectos de decretarlas junto con aquellas *“que el juez o magistrado ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad”*, lo cual tendría que haber ocurrido en el caso juzgado si el *a quo* entendía que era imprescindible contar con una copia del Acuerdo 004 de 2005 para poder decidir sobre la vigencia del Acuerdo 009 del mismo año alegada por el demandante. Pese a la claridad de ese mandato, el *a quo* no hizo uso de esas potestades de dirección del proceso en el desarrollo de la audiencia inicial (fols. 334 a 348), así como tampoco requirió en las etapas posteriores del proceso a las partes ni a ninguna autoridad para que le remitieran una copia fidedigna del prenotado acuerdo. De suerte que si en el expediente no reposaba una copia del Acuerdo 004 de 2005, ese hecho era imputable en parte al juzgador y, por lo mismo, no podía entonces alegarlo el tribunal en la sentencia de primer grado como impedimento para decidir de fondo.

**FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 167 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 180**

**NULIDAD DE LIQUIDACIONES OFICIALES DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Aplicación de normativa derogada. Reiteración de jurisprudencia / IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Sujeción pasiva. Reiteración de jurisprudencia / SUJECIÓN PASIVA EN EL IMPUESTO DE ALUMBRADO**

**PÚBLICO – Demostración de la calidad de usuario potencial del servicio de alumbrado público en los actos liquidatorios. Es un requisito de motivación de los actos / DEFECTO DE MOTIVACIÓN DE ACTO LIQUIDATORIO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Configuración. Falta de demostración de la calidad de usuario potencial del servicio de alumbrado público en la jurisdicción del municipio que ostenta el sujeto a quien se conmina al pago del tributo**

El efecto derogatorio que tuvo el Acuerdo 009, del 28 de noviembre de 2005, sobre el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005 en general, y en particular en lo que atañe a la regulación del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril del Campo, ya fue objeto de análisis y decisión por parte de esta corporación en la sentencia del 1º de agosto de 2016, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el expediente 21313. La Sala concluyó que el Acuerdo 004 de 2005 fue objeto de una derogación orgánica con motivo de la expedición del Acuerdo 009 del mismo año (...) Habida consideración de esa situación de derecho ya afirmada por esta Sala, resulta evidente que, también en el *sub judice*, los actos demandados adolecen de una nulidad absoluta que tendrá que ser declarada, en la medida en que se basaron exclusivamente en una normativa derogada, como era el caso del Acuerdo 004 de 2005. A parte de lo anterior, también observa la Sala que en el caso objeto de análisis no se encuentra demostrada la sujeción pasiva al tributo de la demandante. Esta conclusión obedece a las mismas razones que al respecto fueron valoradas en las sentencias de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 24 de septiembre de 2015 (expediente 21217) y del uno de agosto de 2016 (expediente 21313); razones que en todo caso ya habían sido advertidas en un fallo de nulidad en la sentencia del 26 de febrero de 2015 (expediente 19042) en el cual se razonó en el sentido de que, en cada caso particular, el municipio que administra el tributo debe demostrar que aquel a quien conmina es usuario potencial del servicio de alumbrado público en la jurisdicción del municipio respectivo. Siguiendo esa doctrina, se aprecia que en el presente caso la Administración municipal ni demostró la condición de usuario del servicio público no domiciliario de alumbrado de la actora, ni desvirtuó las alegaciones hechas por esta en la demanda acerca de que no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público porque no se beneficia del servicio de alumbrado en la mina que tiene en esa jurisdicción, denominada El Descanso. Se reitera que de acuerdo con la doctrina uniforme de esta corporación, al tratarse de un impuesto liquidado de forma directa por el municipio, a este *«le correspondía señalar los supuestos de hecho previstos para poder atribuirle tal consecuencia jurídica –la calidad de sujeto pasivo–»*; carga que no fue atendida por la demandada en la medida en que no logró *«demostrar que la sociedad demandante era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, esto es, que hacía parte de la colectividad que reside en su jurisdicción municipal y, que por ende, se beneficiaba de forma directa o indirecta con la prestación del servicio»*. Se configura entonces el defecto en la motivación de los actos combatidos planteado en el escrito de demanda, circunstancia que resulta suficiente para dictar sentencia sobre todos los alcances y efectos de todos los actos demandados, sin que sea necesario agotar el análisis de los demás cargos de la demanda.

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 004 DE 2005 (8 de abril) MUNICIPIO DE BECERRIL DEL CAMPO (CESAR) / ACUERDO 009 DE 2005 (28 de noviembre) MUNICIPIO DE BECERRIL DEL CAMPO (CESAR)

**CONDENA EN COSTAS – Improcedencia por falta de prueba de su causación**

Con relación a la condena en costas, el artículo 188 del CPACA establece la regla de que en la sentencia el juez debe pronunciarse sobre la condena en costas, con excepción de los asuntos de interés público; y que la liquidación y ejecución de la eventual condena se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. Por su parte, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), dispone en el artículo 365, entre otras, las siguientes reglas: (...) En el presente asunto, se está ante la circunstancia prevista en el numeral cuarto, toda vez que la Sala decide revocar la decisión del *a quo* de negar las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, conforme con la norma citada, en principio, el juez puede condenar a pagar las costas en ambas instancias a la parte vencida. Sin embargo, esa circunstancia está sujeta a la regla del numeral octavo, según la cual solo habrá condena en costas cuando aparezcan causadas en el expediente y, siempre que estén probadas. En el caso concreto no aparece ningún elemento de prueba que justifique la imposición de las costas solicitadas. En consecuencia, no existe fundamento para su imposición.

**FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 365 NUMERAL 8**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D. C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2012-00039-01 (20618)**

**Actor: DRUMMOND LTD**

**Demandado: MUNICIPIO DE BECERRIL DEL CAMPO**

#### **FALLA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 8 del agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que negó las pretensiones que más adelante se transcriben.

#### **ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El municipio del Becerril del Campo (Cesar), liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd., por los meses de junio a diciembre de 2011 y enero a marzo de 2012 (fols. 17 a 25), así:

<b>Liquidación Oficial</b>	<b>Periodo</b>	<b>Valor</b>
0459 del 2 de abril de 2012	Junio de 2011	\$48.204.000
0460 del 2 de abril de 2012	Julio de 2011	\$48.204.000
0461 del 2 de abril de 2012	Agosto de 2011	\$48.204.000
0462 del 2 de abril de 2012	Septiembre de 2011	\$48.204.000
0463 del 2 de abril de 2012	Octubre de 2011	\$48.204.000
0464 del 2 de abril de 2012	Noviembre de 211	\$48.204.000
0465 del 2 de abril de 2012	Diciembre de 2011	\$48.204.000
0466 del 2 de abril de 2012	Enero de 2012	\$51.003.000
0467 del 2 de abril de 2012	Febrero de 2012	\$51.003.000
0468 del 2 de abril de 2012	Marzo de 2012	\$51.003.000

La demandante interpuso el recurso de reconsideración contra las liquidaciones antes referidas, que fue resuelto por el municipio mediante la Resolución 053 del 4 de octubre de 2012, en el sentido de confirmar los actos recurridos (fols. 40 a 50 y 27 a 37, respectivamente).

## **ANTECEDENTES PROCESALES**

### **La demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Drummond Ltd. formuló las siguientes pretensiones:

*1.1. Que se declare la nulidad total de las liquidaciones oficiales del impuesto de alumbrado público Nos. 0459, 0460, 0460, 0461, 0462, 0463, 0464, 0465, 0466 y 046, todas ellas del 12 de abril de 2012, correspondientes a los siguientes periodos: julio a diciembre de 2011, inclusive, y enero a marzo de 2012, inclusive.*

*1.2. Que se declare la nulidad de la Resolución 053 del 4 de julio de 2012, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra los actos mencionados en el numeral anterior, e cuanto los confirmó integralmente.*

*1.3. Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi representada declarando que (i) no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril, (ii) no está obligada a pago de las sumas*

*liquidada oficialmente por el municipio y (iii) ordenando e archivo del expediente que por este particular se haya abierto en contra de la sucursal.*

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

Artículos 29, 95 y 338 constitucionales.

Artículos 697, 698 y 699 ET.

Artículo 18 de la Ley 9 de 1991.

Artículo 27 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

Artículo 231 de la Ley 685 de 2001.

Artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 1 de la Ley 1836 de 2010.

Artículos 176 y 179 del Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005.

El concepto de la violación de esas disposiciones se resume así:

#### **1- Nulidad por defectos de procedimiento**

Planteó que el municipio de Becerril aplicó el procedimiento de corrección aritmética para determinar las obligaciones de las que dan cuenta los actos administrativos demandados. Sin embargo, ese procedimiento está reservado para subsanar las inconsistencias que se presenten en las declaraciones privadas, de tal forma que las resoluciones acusadas desconocen las leyes 383 de 1997 y 788 de 2002.

#### **2- Nulidad por falta de aplicación y por aplicación indebida de las normas en las que debía fundarse los actos**

Señaló que los actos demandados gravaron la actividad minera de la demandante conforme a la tarifa prevista para esa clase de actividades en el Acuerdo 004, del 8 de abril de 2005, pese a que dicha norma fue derogada a través del Acuerdo 009, del 28 de noviembre de 2005, *«por el cual se adopta el Estatuto de Rentas»*, que reguló de manera integral las rentas locales, incluido el impuesto de alumbrado público.

Afirmó que mientras el primer acuerdo fijaba una tarifa especial para la industria minera, el segundo no, a más de que dispuso en el artículo 707, que quedaban derogadas todas las disposiciones que le fueran contrarias y que regirían a partir de la fecha de la sanción y publicación.

Estimó que los actos administrativos demandados deben anularse, por cuanto el municipio de Becerril no aplicó la normativa vigente (*i.e.* el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005), y sustentó los actos de forma indebida con el Acuerdo 004 de 2005.

### **3- Nulidad por falsa motivación**

Afirma que Drummond LTD no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril, debido a que el único vínculo que tiene con el ente territorial es que parte de la mina denominada *El Descanso* está ubicada en el área rural del municipio y que, por su ubicación, no se beneficia del servicio de alumbrado público.

Alegó que tampoco está gravada con el impuesto de alumbrado público por ser propietaria del corredor férreo por el que transporta el mineral que explota, razón por la que no le es aplicable lo señalado en la sentencia del 11 de marzo de 2010, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, expediente 16667.

De otra parte, señaló que la Ley 141 de 1994 prohíbe gravar con tributos locales la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, entre las que se encuentra la explotación minera, y que la Ley 685 de 2001 reitera esa prohibición.

Que conforme con las normas referidas, las actividades consistentes en la exploración y en la explotación minera no pueden ser gravadas con ningún tributo del orden territorial, entre estos, el impuesto de alumbrado público.

Manifestó que la competencia atribuida a las corporaciones de elección popular del orden territorial no es absoluta e ilimitada. Sobre el particular, dijo que el Código de Minas limita a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, normativa que se aplica de manera preferente a la actividad desarrollada por Drummond.

#### **4- Nulidad por falta de aplicación del artículo 1º de la Ley 1386 de 2010**

Por último, argumentó que en el municipio de Becerril el servicio de alumbrado público está dado en concesión y que la participación de esta incluye la proyección de los actos de determinación del impuesto, circunstancia que genera la nulidad de los actos acusados, por violación de la Ley 1386 de 2010.

#### **Contestación de la demanda**

El municipio de Becerril se opuso a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, propuso excepciones y argumentos de fondo, en los términos que se reseñan a continuación:

##### **1- Excepción de inepta demanda por no concretar el concepto de la violación y por no señalar las causales de nulidad que se configuran**

Planteó que la demandante al formular el concepto de la violación se limitó a hacer consideraciones extrajurídicas que no tienen relación con las normas invocadas como violadas. En este sentido, el juez no podía emitir un pronunciamiento acerca del quebrantamiento de dichas normas.

Señaló que la demandante invocó como violados los artículos 29 de la Constitución, 828, 829, 830, 831 y 837-1 del ET, mas no precisó en qué consiste la presunta violación en los actos administrativos atacados, de modo que no era factible que el tribunal se pronunciara al respecto.

##### **2- Excepción de indebida acumulación de pretensiones**

Dijo que las causales de nulidad invocadas por el demandante están encaminados a desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos que sirvieron de título al cobro coactivo, por lo que acumuló indebidamente las pretensiones.

##### **3- Excepciones de caducidad de la acción, indebido agotamiento de la vía gubernativa, indebida escogencia de la acción e imposibilidad de alegar hechos y fundamentos nuevos.**

El municipio también propuso como excepciones el indebido agotamiento de la vía gubernativa, la indebida escogencia de la acción y la imposibilidad de alegar hechos y fundamentos nuevos. Con todo, se observa que no explicó de qué manera se concretaron.

#### **4- Sobre el fondo del asunto**

En relación con el fondo del asunto, el municipio alegó que el Consejo de Estado ha precisado que, si bien existe la prohibición de gravar con impuestos territoriales las actividades de exploración, explotación y transporte de recursos naturales, la sujeción pasiva del impuesto de alumbrado de las empresas que las realizan no contradice la restricción prevista en la ley, pues no se gravan actividades en particular sino que su señalamiento tiene como fin hacer determinable el sujeto pasivo del tributo, cuyo hecho generador consiste en ser usuario potencial del servicio.

Asimismo, expresa que de acuerdo con lo anterior, el artículo 7 del Acuerdo 004 del 2005, establece una tarifa de 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las *«empresas con actividades de Minería a cielo abierto que utilicen en el Municipio instalaciones o infraestructura para el almacenamiento, tratamiento, mantenimiento o Transporte de sus productos»*, disposición que no contradice las normas superiores invocadas como violadas, ni la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la medida en que no se grava ninguna de las actividades señaladas en los artículos 27 de la Ley 141 de 1994 y 231 de Ley 685 de 2001.

Argumentó que el Acuerdo 004 del 2005 no fue derogado por el Acuerdo 009 de 2005, por cuanto: (i) el artículo 707 del Acuerdo 009 de 2005 (referido a las derogatorias) no señala de manera expresa al Acuerdo 004 de 2005; (ii) el Acuerdo 009 no regula íntegramente la materia que trata el Acuerdo 004, concretamente el impuesto de alumbrado público y, (iii) no existe incompatibilidad entre lo regulado por el Acuerdo 009 y lo reglamentado en el Acuerdo 004, respecto del impuesto de alumbrado público.

Por último, sostuvo que los actos demandados fueron expedidos por funcionarios competentes del municipio y no por trabajadores de la concesión del servicio de alumbrado público, como erradamente lo señala la demandante.



## **La sentencia apelada**

El tribunal negó las pretensiones de la demanda.

Sobre la falta de aplicación del Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005 y la aplicación indebida del Acuerdo 004 de 2005, concluyó que el artículo 707 del Acuerdo 009 (relativo a las vigencias y derogatorias) no derogó de manera expresa el Acuerdo 004 de 2005.

Señaló que dentro de las pruebas aportadas al proceso no obra copia del Acuerdo 004 de 2005 y que tampoco estaba publicado en la página *web* del municipio. En esas condiciones, aduce que por falta de prueba, no era factible determinar si el municipio de Becerril aplicó normas derogadas para liquidar el impuesto de alumbrado público, a cargo de la demandante.

Respecto de la nulidad por violación de los artículos 27 de la Ley 141 de 1994 y 231 de la Ley 685 de 2001, estimó que los actos administrativos demandados no contradicen esas disposiciones porque en el municipio de Becerril no se gravan con el impuesto de alumbrado público las actividades relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. La conclusión se funda en la afirmación de que, conforme el Consejo de Estado lo ha precisado, el impuesto de alumbrado público tiene como hecho generador el ser usuario potencial del servicio de alumbrado público, situación en la que estaba inmersa la demandante.

Por último, en relación con la violación del artículo 1º de la Ley 1386 de 2010, dijo que los actos administrativos demandados no transgreden esa disposición porque las resoluciones mediante las que se liquidó el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond, fueron expedidas por funcionarios del municipio de Becerril, competentes para tal fin.

## **El recurso de apelación**

La demandante apeló la sentencia del tribunal y señaló que el fallo de primera instancia debe ser revocado por las siguientes razones:

Porque no se pronunció sobre el defecto de procedimiento en el que el municipio de Becerril incurrió, al expedir las resoluciones de liquidación del impuesto mediante el procedimiento de corrección aritmética.

Porque no analizó la causal de nulidad referida a la aplicación indebida del Acuerdo 004 de 2005, con fundamento en la falta de prueba de esa norma, a pesar de que las partes, tanto en sede administrativa como en vía judicial, citaron de manera expresa esa disposición en lo que al impuesto de alumbrado público corresponde. Que, en todo caso, esa prueba era irrelevante porque lo que se argumentó en la demanda fue la derogatoria tácita del Acuerdo 004 de 2005, por el Acuerdo 009 de 2005, que sí fue aportado al proceso como prueba.

Porque, además, desconoció las jurisprudencia del Consejo de Estado que ha definido el alcance de la prohibición de gravar con impuestos territoriales las actividades de exploración y explotación de recurso naturales no renovables.

Y porque la demandante no tiene la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril en razón a que no es usuaria potencial del servicio de alumbrado público.

### **Alegatos de conclusión.**

#### **1- De la parte demandante.**

La demandante reiteró lo planteado en el recurso de apelación. Agregó que con la aplicación de la fórmula tarifaria prevista en el artículo 7 del Acuerdo 004 de 2005, el municipio de Becerril recauda, por concepto del impuesto de alumbrado público, un importe mayor al que incurre por la prestación del servicio de alumbrado público.

#### **2- De la parte demandada**

El municipio de Becerril no presentó alegatos de conclusión.

### **Concepto del ministerio público.**

El Ministerio Público no rindió concepto.

### **Medida cautelar.**

La demandante solicitó decretar la medida cautelar de urgencia con el fin de que se ordenara la suspensión del proceso de cobro coactivo que el municipio de Becerril adelantaba para hacer efectivos los valores determinados en las liquidaciones oficiales objeto de demanda.

Por auto del 11 de septiembre de 2015, fue decretada la medida cautelar de suspensión del proceso de cobro coactivo que el municipio demandado adelantaba contra Drummond Ltd. y se fijó una caución que fue prestada mediante póliza de seguros (fols. 30 al 40).

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1. En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide sobre la nulidad de las resoluciones 0459, 0460, 0461, 0462, 0463, 0464, 0465, 0466, 0467 y 0468, todas del 2 de abril de 2012, mediante las que el municipio de Becerril del Campo liquidó el impuesto de alumbrado público por los meses de junio a diciembre de 2011 y de enero a marzo de 2012, a cargo de Drummond Ltd., y de la Resolución 053 del 4 de octubre de 2012, que las confirmó.

Se debate en el plenario la nulidad de los actos demandados por: (i) infracción de las normas en las que deberían fundarse, en la medida en que para liquidar el tributo la autoridad aplicó las normas contenidas en el Acuerdo 004 de 2005, el cual alega la parte actora que para la época de los hechos había sido derogado por el Acuerdo 009 de 2005; (ii) falsa motivación, porque estima la memorialista que a pesar de que normativamente está prohibido gravar con tributos locales las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, en los actos demandados se le consideró sujeto pasivo del impuesto municipal de alumbrado público; y (iii) haber sido expedidos de forma irregular, debido a que se aplicó el procedimiento de corrección aritmética, el cual según el dicho de la demandante, no era el procedente para el caso, a lo cual añade que los actos administrativos no fueron proyectados por funcionarios públicos.

2. Al efecto, esas mismas cuestiones ya habían sido objeto de debate entre las mismas partes cuando se juzgó en otro proceso la legalidad de los actos administrativos, mediante los que el municipio de Becerril liquidó el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd., por los meses de abril a julio de 2012. En consecuencia, se reiterará aquí, en lo pertinente, la doctrina judicial fijada en la sentencia del uno de agosto de 2016, emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el expediente 21313, puesto que no se advierten en el expediente hechos o circunstancias que lleven a apartarse de ese precedente judicial.

3. En primer lugar, en lo que se refiere al cargo de nulidad por aplicación indebida de las normas en las que debían fundarse los actos, está demostrado que el sustento normativo de los actos acusados es el artículo 7 del Acuerdo 004 de 2005, lo cual se manifiesta de manera expresa en las liquidaciones oficiales demandadas (fols. 17 a 25). La acusación de la parte actora plantea que la determinación del tributo tenía que hacerse con base en el Acuerdo 009 de 2005, que a su entender era la norma vigente, pero el *a quo* se abstuvo de resolver de fondo sobre el particular alegando que, al no haber aportado la parte actora al proceso una copia del Acuerdo 004 de 2005, le era imposible determinar si se trataba de una norma derogada, lo cual suscitó que la demandante apelara la sentencia.

Textualmente, las consideraciones y determinaciones efectuadas en la sentencia apelada fueron (fol. 890):

*Ahora bien, observa la sala que al plenario no se aportó fotocopia del Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005, y en la página web del Municipio de Becerril de Campo (César) tampoco puede ser consultado.*

*Así las cosas, la sala no puede establecer si efectivamente el Municipio de Becerril del Campo (César), al liquidar el impuesto de alumbrado público a cargo de DRUMMOND LTD aplicó unos presupuestos establecidos en un acuerdo derogado, pues de las pruebas obrantes en el expediente, no se puede determinar si el Acuerdo 009 de 28 de noviembre de 2005 derogó tácitamente el Acuerdo 004 de 8 de abril de 2005, como lo asegura la parte demandante.*

**3.1** Al actuar de esa manera, el *a quo* incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en los términos en los que la Corte Constitucional ha identificado esa forma de violación del derecho fundamental al acceso a la justicia.

Según ha afirmado el máximo intérprete de la Constitución, uno de los defectos procedimentales en los que pueden incurrir los funcionarios judiciales, es el exceso ritual manifiesto, el cual se da cuando se conciben los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial; como cuando la apreciación de las pruebas se basa en rigorismos procesales (Sentencias T-386 de 2010 y T-363 de 2013).

En la sentencia apelada, se da esa circunstancia en la medida en que, para abstenerse de decidir de fondo, el tribunal se excusó en un requisito formal cuyo cumplimiento exclusivo le atribuye a la demandante, como sería el haber aportado al proceso una copia del Acuerdo municipal 004 de 2005.

Aunque nada se indica en la sentencia apelada, la consideración del tribunal tiene origen en el artículo 167 del CPACA, que dispone:

*Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga.*

*Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente.*

Pero dicha norma no le impedía al tribunal dictar sentencia sobre el planteamiento hecho por la actora en torno a que la normativa aplicable al caso era el Acuerdo 009 de 2005 y no el Acuerdo 004 del mismo año.

Sin desconocer la utilidad que para resolver el asunto planteado en la demanda reportaba el hecho de contar en el plenario con una copia del Acuerdo 004 de 2005, lo cierto es que, una vez establecida esa circunstancia, el fallador tendría que haber ejercido las potestades de dirección del proceso contempladas en el CPACA a fin de dictar sentencia de fondo.

Valga recordar que la regulación de los procedimientos judiciales consagrada en el código expedido por la Ley 1437 de 2011 tiene como una de sus finalidades principales brindar certeza sobre la existencia formal y material de la controversia sin tener que esperar a que se dicte sentencia, para la determinación de aspectos propios de la base misma del pleito.

Es así, que de acuerdo con el artículo 180 del CPACA, en la audiencia inicial se debe decidir sobre las pruebas solicitadas por las partes a efectos de decretarlas junto con aquellas *“que el juez o magistrado ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad”*, lo cual tendría que haber ocurrido en el caso juzgado si el *a quo* entendía que era imprescindible contar con una copia del Acuerdo 004 de 2005 para poder decidir sobre la vigencia del Acuerdo 009 del mismo año alegada por el demandante. Pese a la claridad de ese mandato, el *a quo* no hizo uso de esas potestades de dirección del proceso en el desarrollo de la audiencia inicial (fols. 334 a 348), así como tampoco requirió en las etapas posteriores del proceso a las partes ni a ninguna autoridad para que le remitieran una copia fidedigna del prenotado acuerdo.

De suerte que si en el expediente no reposaba una copia del Acuerdo 004 de 2005, ese hecho era imputable en parte al juzgador y, por lo mismo, no podía entonces alegarlo el tribunal en la sentencia de primer grado como impedimento para decidir de fondo.

**3.2** De modo que esta Sala entrará a estudiar la acusación planteada por la parte demandante en el sentido de que los actos anulados adolecen de nulidad por infracción de las normas en las que deberían fundarse al no haber aplicado las disposiciones reguladoras del impuesto de alumbrado público que se encontraban vigentes, las que señaladamente vendrían a ser las contenidas en el Acuerdo 009 de 2005.

El efecto derogatorio que tuvo el Acuerdo 009, del 28 de noviembre de 2005, sobre el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005 en general, y en particular en lo que atañe a la regulación del impuesto de alumbrado público en el municipio de Becerril del Campo, ya fue objeto de análisis y decisión por parte de esta corporación en la sentencia del 1º de agosto de 2016, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el expediente 21313.

La Sala concluyó que el Acuerdo 004 de 2005 fue objeto de una derogación orgánica con motivo de la expedición del Acuerdo 009 del mismo año. Los concretos motivos que llevaron a esa conclusión quedaron expresados así:

*De la lectura integral de los Acuerdos transcritos, en cuanto regularon el impuesto de alumbrado público, esta Corporación advierte que el Concejo Municipal de Becerril del Campo al expedir el Acuerdo 009 de 2005, realizó una regulación completa del impuesto de alumbrado público, máxime si se tiene en cuenta que mediante el citado Acuerdo se expidió el estatuto de rentas del municipio y en dicho acto están regulados todos los impuestos territoriales y el procedimiento tributario, sancionatorio y de cobro aplicables.*

*En esas condiciones, la Sala considera que el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005, en relación con el impuesto analizado, constituye una derogación orgánica del Acuerdo 004 de 2005 porque, en palabras de la Corte Suprema de Justicia, el Concejo Municipal de Becerril del Campo manifestó a través del último acuerdo expedido su intención de redisciplinar toda la materia regulada en la normativa precedente [Acdo. 004/05].*

*Ahora bien, en relación con la base gravable y las tarifas, se advierte que en el Acuerdo 009 de 2005 los sujetos pasivos quedaron agrupados en las categorías: residencial, comercial, oficial, industrial y autogeneradores, sin que se hubiera hecho referencia a otro tipo de actividades, lo cual en principio no sería incompatible con los artículos 6º y 7º del Acuerdo 005 de 2005 para las denominadas «Empresas de actividades especiales», que fue la aplicada en el asunto sub examine, sin embargo, la Sala advierte que, como se expuso en la jurisprudencia transcrita, la derogación orgánica supone una regulación íntegra de una materia, aun cuando no exista contradicción con la normativa derogada.*

*Por lo anterior, la Sala concluye que la Administración aplicó indebidamente el Acuerdo 004 del 8 de abril de 2005 al liquidar el impuesto a cargo de la demandante por los meses de abril a julio de 2012, pues la regulación vigente para dichos periodos, era la contenida en el Acuerdo 009 del 28 de noviembre de 2005.*

Habida consideración de esa situación de derecho ya afirmada por esta Sala, resulta evidente que, también en el *sub judice*, los actos demandados adolecen de una nulidad absoluta que tendrá que ser declarada, en la medida en que se basaron exclusivamente en una normativa derogada, como era el caso del Acuerdo 004 de 2005.

4. A parte de lo anterior, también observa la Sala que en el caso objeto de análisis no se encuentra demostrada la sujeción pasiva al tributo de la demandante.

Esta conclusión obedece a las mismas razones que al respecto fueron valoradas en las sentencias de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 24 de septiembre de 2015 (expediente 21217) y del uno de agosto de 2016 (expediente 21313); razones que en todo caso ya habían sido advertidas en un fallo de nulidad en la sentencia del 26 de febrero de 2015 (expediente 19042) en el cual se razonó en el sentido de que, en cada caso particular, el municipio que administra el tributo debe demostrar que aquel a quien conmina es usuario potencial del servicio de alumbrado público en la jurisdicción del municipio respectivo.

Siguiendo esa doctrina, se aprecia que en el presente caso la Administración municipal ni demostró la condición de usuario del servicio público no domiciliario de alumbrado de la actora, ni desvirtuó las alegaciones hechas por esta en la demanda acerca de que no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público porque no se beneficia del servicio de alumbrado en la mina que tiene en esa jurisdicción, denominada El Descanso.

Se reitera que de acuerdo con la doctrina uniforme de esta corporación, al tratarse de un impuesto liquidado de forma directa por el municipio, a este «le correspondía señalar los supuestos de hecho previstos para poder atribuirle tal consecuencia jurídica –la calidad de sujeto pasivo-»<sup>1</sup>; carga que no fue atendida por la demandada en la medida en que no logró «demostrar que la sociedad demandante era sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, esto es, que

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 24 de septiembre de 2015 (expediente 21217; CP: Jorge Octavio Ramírez).



*hacía parte de la colectividad que reside en su jurisdicción municipal y, que por ende, se beneficiaba de forma directa o indirecta con la prestación del servicio»<sup>2</sup>.*

Se configura entonces el defecto en la motivación de los actos combatidos planteado en el escrito de demanda, circunstancia que resulta suficiente para dictar sentencia sobre todos los alcances y efectos de todos los actos demandados, sin que sea necesario agotar el análisis de los demás cargos de la demanda.

5. Con relación a la condena en costas, el artículo 188 del CPACA establece la regla de que en la sentencia el juez debe pronunciarse sobre la condena en costas, con excepción de los asuntos de interés público; y que la liquidación y ejecución de la eventual condena se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), dispone en el artículo 365, entre otras, las siguientes reglas:

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

*8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. (Se resalta).*

En el presente asunto, se está ante la circunstancia prevista en el numeral cuarto, toda vez que la Sala decide revocar la decisión del *a quo* de negar las pretensiones de la demanda.

Por lo tanto, conforme con la norma citada, en principio, el juez puede condenar a pagar las costas en ambas instancias a la parte vencida. Sin embargo, esa circunstancia está sujeta a la regla del numeral octavo, según la cual solo habrá condena en costas cuando aparezcan causadas en el expediente y, siempre que estén probadas. En el caso concreto no aparece ningún elemento de prueba que justifique la imposición de las costas solicitadas. En consecuencia, no existe fundamento para su imposición.

---

<sup>2</sup> Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del uno de agosto de 2016 (expediente 21313; CP: Martha Teresa Briceño de Valencia).

6. Por último, la Sala advierte que dispondrá el levantamiento de la medida cautelar, para que el municipio reconozca los efectos de la presente sentencia en el proceso de cobro, suspendido mediante auto del 11 de septiembre de 2015.

Además, se ordenará devolver a la demandante la caución otorgada mediante la póliza de seguro, toda vez que se otorgó para garantizar el pago de los valores que el ente demandado ordenó embargar y entregar. Lo anterior, teniendo en cuenta que la presente decisión resulta favorable a las pretensiones de la actora, pues se anulan los actos que sirven de fundamento al mencionado proceso de cobro.

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

#### **FALLA**

**PRIMERO. REVÓCASE** la sentencia del 8 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por Drummond Ltd. contra el municipio de Becerril del Campo.

**SEGUNDO.** En su lugar, **DECLÁRASE** la nulidad de las resoluciones 0459, 0460, 0461, 0462, 0463, 0464, 0465, 0466, 0467 y 0468, todas del 2 de abril de 2012, mediante las que el municipio de Becerril del Campo liquidó el impuesto de alumbrado público a cargo de Drummond Ltd por los meses de junio a diciembre de 2011 y de enero a marzo de 2012, y de la Resolución 053 del 4 de octubre de 2012, que las confirmó. A título de restablecimiento del derecho **DECLÁRASE** que la sociedad Drummond Ltd no está obligada al pago del impuesto de alumbrado público por los períodos señalados.

**TERCERO. LEVÁNTASE** la medida cautelar decretada mediante auto del 11 de septiembre de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. ORDÉNASE**, por Secretaría de la Sección Cuarta, la devolución de la póliza de seguro de cumplimiento judicial que obra a folio 45 del cuaderno para el trámite de la medida cautelar.

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

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

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sala

**STELLA      JEANNETTE      CARVAJAL**  
**BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ      JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**