



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

**CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN (E)**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 50001-23-33-000-2018-00281-01 (28897)  
**Demandante:** CVLL SAS  
**Demandada:** Municipio de Acacías

**Temas:** Impuesto de alumbrado público (agosto de 2015 a diciembre de 2016).  
Hecho generador. Sujeción pasiva

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación<sup>1</sup> interpuesto por la parte demandada<sup>2</sup> contra la sentencia de 08 de febrero de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que resolvió<sup>3</sup>:

1. DECLARAR la nulidad de la Resolución 0140 del 24 de marzo de 2017 y su confirmatoria, Resolución 0088 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual el municipio de Acacías liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a la **CVLL SAS**, por los periodos gravables agosto a diciembre de 2015 y enero a diciembre de 2016, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
2. A título de restablecimiento del derecho, DECLARAR que la **CVLL SAS** no es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público determinado en la Resolución 0140 del 24 de marzo de 2017, confirmada por la Resolución 0088 del 16 de abril de 2018.
3. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.
4. CONDENAR en costas al municipio de Acacías de conformidad con el artículo 365 del CGP, las cuales serán liquidadas por la secretaría del tribunal.
5. DAR cumplimiento a la presente sentencia con sujeción a lo dispuesto en los artículos 189, 192 y 195 del CPACA (...)

<sup>1</sup> Ingresó al despacho el 07 de junio de 2024. SAMAI CE. Índice 3. 4AL DESPACHO POR\_PASO AL DE\_PASOALDESPACHONI2889 (pdf).

<sup>2</sup> SAMAI tribunal. Índice 32. 28\_MemorialWeb\_Recurso (pdf).

<sup>3</sup> SAMAI tribunal. Índice 25. 22\_SENTENCIA\_ACCEDEYN (pdf).



## ANTECEDENTES

### Actuación administrativa

Entre agosto de 2015 y diciembre de 2016, la **CVLL SAS** pagó las facturas mensuales del impuesto de alumbrado público en Acacias, emitidas por la Electrificadora del Meta S.A. ESP<sup>4</sup>.

El 24 de marzo de 2017, el profesional universitario de Rentas del Municipio de Acacias profirió la Resolución 0140, que liquidó oficialmente el impuesto de alumbrado público a cargo de la concesionaria por los períodos de agosto de 2015 a diciembre de 2016, por un mayor valor a pagar de \$126.895.674<sup>5</sup>. Dicho acto fue objeto de recurso de reconsideración, confirmado por la Resolución 0088 de 16 de abril de 2018<sup>6</sup>.

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>7</sup>:

1. Pretensión principal. Que se declare la NULIDAD de los ACTOS ACUSADOS por haber sido expedidos en violación a la ley y que se RESTABLEZCA EL DERECHO declarando que la CONCESIONARIA no adeuda a ACACÍAS el impuesto de alumbrado público, sanciones ni intereses por los PERIODOS COMPRENDIDOS.
2. Segunda pretensión principal. Que se ordene la DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO NO DEBIDO por concepto del Impuesto de Alumbrado Público pagado por la CONCESIONARIA por los PERIODOS COMPRENDIDOS, junto con los intereses corrientes causados desde la fecha de notificación del acto que negó la devolución hasta la fecha en que se efectúe el pago, así como los intereses moratorios que se causen desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia hasta la fecha en que se efectúe el pago.
3. Tercera pretensión principal. Que se condene en costas y agencias de derecho a ACACÍAS.

Invocó como vulnerados los artículos 29 y 83 de la CP (Constitución Política); 1625 y 2536 del CC (Código Civil); 702, 850 y 863 del ET (Estatuto Tributario); 3, 42 y 97 del CPACA; 12 de la Ley 105 de 1993; 4 del Decreto 1735 de 2001; 2 del Decreto 2424 de

<sup>4</sup> SAMAI tribunal. Índice 4. 05Incorpora Expediente Digitalizado (pdf). Pp. 63 a 96.

<sup>5</sup> SAMAI tribunal. Índice 4. 04Incorpora Expediente Digitalizado (pdf). Pp. 63 a 67.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 70 a 76.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 5.



2006; 1 y 26 del Decreto 4165 de 2011; 8 de la Resolución 122 de la CREG; y 172, 174 y 177 del Acuerdo 291 de 2013, bajo el siguiente concepto de violación<sup>8</sup>:

Afirmó que el municipio determinó el tributo, en una primera oportunidad, mediante las facturas del servicio de energía, que son los verdaderos actos liquidatarios vinculantes que fijaron la obligación tributaria. En consecuencia, con la actuación demandada se pretendía modificar la liquidación de la entidad para cobrar una obligación extinta por el pago. Es ilegal que la administración determine el impuesto por segunda vez, con lo que transgredió la confianza legítima, el debido proceso y la buena fe.

El municipio pretende sustentar su actuación en el parágrafo 2 del artículo 176 del Acuerdo 291 de 2013, pero esa disposición se refiere a que, cuando un mismo sujeto se encuentre en más de una categoría, solo le es exigible el tributo por la calificación que implique la mayor obligación.

Adujo que la entidad no expidió un acto preparatorio a la liquidación en el que se explicaran las razones por las cuales consideraba que la concesionaria estaba obligada a pagar el impuesto, ni los motivos por los cuales clasificaba dentro de la actividad de «concesiones viales y/o operación de peajes», aplicándole una tarifa mensual de 9 SMMLV.

Manifestó que la concesionaria no se beneficia directa o indirectamente del servicio de alumbrado público en la medida en que la única presencia que tiene en el municipio es por la administración de la estación de peaje en virtud del contrato de concesión, y la iluminación que podría recibir es la de la carretera nacional donde está ubicada.

Comoquiera que la estación de peaje está localizada en una carretera de propiedad de la Nación entregada en concesión, no puede estar a cargo de alguna entidad territorial. En consecuencia, como la iluminación de esa vía está excluida del servicio de alumbrado público municipal, no se configuró el hecho generador del gravamen<sup>9</sup>.

La estación de peaje es una infraestructura concesionada por la ANI (Agencia Nacional de Infraestructura) que se utiliza para el recaudo, y no puede entenderse como un establecimiento comercial de la sociedad en Acacías.

### **Contestación de la demanda**

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora<sup>10</sup>. Explicó que el artículo 176 del Acuerdo 291 de 2013 prevé que las concesiones viales y peajes ubicados en la jurisdicción municipal pagarán mensualmente 9 SMMLV como impuesto. La

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 11 a 41.

<sup>9</sup> Citó las sentencias de 19 de julio de 2017 (exp. 22522, CP: Milton Chaves García), de 05 de octubre de 2016 (exp. 19003, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), y de 30 de julio de 2015 (exp. 20418, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez).

<sup>10</sup> SAMAI tribunal, índice 7, Agregar Memorial (pdf).



concesionaria no puede extinguir una obligación vigente, toda vez que el municipio tiene competencia para liquidar el impuesto que debía asumirse, descontando las sumas pagadas en las facturas del servicio de energía eléctrica. Como la empresa recaudadora no aplicó la tarifa correspondiente a los períodos discutidos, el ente territorial debía perseguir el recaudo de la diferencia adeudada por el sujeto pasivo.

Indicó que las labores enunciadas en el contrato de concesión solo pueden desarrollarse con la presencia de la concesionaria en Acacías, dado que no realiza únicamente el recaudo y la operación de la estación de peaje, sino que ejecuta más de 25 actividades para cumplir con las obligaciones contractuales, las cuales requieren la prestación del servicio de energía eléctrica, de ahí que se trate de un usuario potencial del servicio de alumbrado.

Sostuvo que tanto los términos como el procedimiento aplicable para la liquidación del impuesto se ajustaron al Acuerdo 291 de 2013, ordenamiento que no limita la posibilidad de que los municipios, posteriormente a la expedición de las facturas, puedan emitir una nueva liquidación para aplicar la tarifa correspondiente, descontar los valores asumidos y requerir al obligado para que pague la diferencia.

Manifestó que el argumento de la ausencia del acto previo no se expuso en la actuación administrativa, motivo por el cual no se pronunció frente a esas alegaciones.

### **Sentencia apelada**

El tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandada<sup>11</sup>. Preciso que, según la sentencia de unificación de 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García), las empresas concesionarias que presten servicio de peajes o que administren vías férreas que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica, serán sujetos pasivos del impuesto siempre y cuando tengan un establecimiento físico en dicha jurisdicción, carga que le corresponde probar a la entidad.

Señaló que, si bien la concesionaria está encargada de operar la estación de peaje ubicada en una vía en la jurisdicción de Acacías, en el expediente no consta prueba de que la actora resida o tenga al menos un establecimiento físico en ese municipio; por el contrario, lo que acredita el certificado de existencia y representación legal es que está domiciliada en Villavicencio. Además, la demandada tenía la carga de probar tal circunstancia, pero como no lo hizo, los actos acusados son nulos.

En cuanto a la pretensión de devolución, adujo que lo discutido en el proceso es la diferencia del impuesto a cargo, no lo determinado en las facturas de energía eléctrica,

<sup>11</sup> SAMAI tribunal, índice 25. 22\_SENTENCIA\_ACCEDEYN (pdf).



de manera que el reintegro debe ventilarse en un juicio de legalidad contra dichos documentos de cobro. Condenó en costas al municipio por resultar vencido en el proceso.

### **Recurso de apelación**

La demandada apeló la decisión del *a quo*<sup>12</sup>. Reprochó que para el tribunal no se acreditó la existencia del establecimiento físico, pero en el expediente consta que la caseta de peaje realiza más de 25 acciones en cumplimiento del contrato celebrado con la ANI, las cuales no podrían materializarse sin la presencia activa de la demandante en el municipio, además de que pagó las facturas de energía eléctrica.

Como se expuso en los actos demandados, está demostrada la existencia de los activos -caseta de peaje- y el consumo de energía eléctrica para la operación y gestión del servicio de recaudo. Dicha estación es el establecimiento en el cual se desarrolla la actividad económica de la concesionaria, porque ese espacio hace parte del mobiliario e instalaciones requeridas por la demandante, sin el cual no sería posible ejecutar el contrato de concesión.

La condena en costas no fue objeto del recurso de apelación.

### **Pronunciamientos finales**

Las partes y el delegado del ministerio público guardaron silencio.

## **CONSIDERACIONES**

### **Problema jurídico**

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de apelación planteados por la demandada -apelante única-, contra la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó en costas. En concreto, corresponde establecer: (i) si la actora es sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en Acacias. En caso afirmativo, la Sección analizará: (ii) si era necesario que la entidad expidiera un acto previo a la liquidación oficial para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, y (iii) si los actos enjuiciados constituyen una nueva determinación del tributo.

### **Análisis del caso concreto**

2- Para la demandante la estación de peaje ubicada en la vía que atraviesa Acacias es

<sup>12</sup> SAMAI tribunal, índice 32. 28\_MemorialWeb\_Recurso (pdf).



una infraestructura de transporte concesionada por la ANI para fines de recaudo, pero no se considera como un establecimiento comercial de su propiedad en dicha jurisdicción municipal; su contraparte sostuvo que la caseta de peaje es un establecimiento físico que se beneficia del servicio público de alumbrado, por lo que la concesionaria es sujeto pasivo del impuesto. El tribunal juzgó que los actos demandados eran nulos porque no se acreditó la existencia de un establecimiento físico de la concesionaria en el ente territorial.

En lo relativo al impuesto de alumbrado público, el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear y organizar el cobro de dicho tributo, facultad que se hizo extensiva a los demás órganos de representación popular del orden municipal, mediante el artículo 1 de la Ley 84 de 1915. Las referidas leyes facultaron a los municipios para definir los demás elementos del tributo, siempre que estos guarden relación con el servicio que es objeto de imposición y, en consecuencia, con el hecho gravable señalado.

Si bien las anteriores normas no definieron lo que se entiende por «*alumbrado público*», tal concepto fue desarrollado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG y por el Gobierno Nacional<sup>13</sup>.

Frente al impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la Sala precisó que «*el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio*»<sup>14</sup>.

El Concejo Municipal de Acacías expidió el Acuerdo 291 de 07 de diciembre de 2013<sup>15</sup>, norma aplicable al caso concreto, por el que se fijaron los elementos estructurales del impuesto de alumbrado público y, en lo concerniente al sujeto pasivo y el hecho generador de la obligación tributaria, se previó lo siguiente:

Artículo 173. Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos de este tributo serán todas las personas naturales o jurídicas sobre quienes recaiga el hecho generador de la obligación tributaria aquí establecida, esto es, quienes sean usuarios, suscriptores o consumidores, auto consumidores, autogeneradores, o cogeneradores de energía eléctrica en el área geográfica del municipio y los propietarios de predios urbanos no incorporados como suscriptores del servicio de energía eléctrica.

Artículo 174. Hecho generador. Es el uso y el beneficio que reporte la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Acacías, entendido éste en los términos del Decreto 2424 de 2006 del Ministerio de Minas y Energía o las normas que lo deroguen, modifiquen o aclaren.

Sobre las tarifas, el artículo 176 ib. disponía que «*[l]as concesiones viales y peajes que se encuentren dentro de la jurisdicción del Municipio de Acacías pagarán mensualmente nueve salarios mínimos mensuales legales vigentes (9 SMMLV) como impuesto de alumbrado público*».

<sup>13</sup> Resolución CREG 043 de 1995, Decreto 2424 de 1996 y posteriormente en la Resolución CREG 123 de 2011.

<sup>14</sup> Sentencia de 11 de marzo de 2010 (exp. 16667, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), reiterada en la sentencia de 02 de diciembre de 2021, (exp. 25701, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

<sup>15</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario del municipio de Acacías – Meta y se dictan otras disposiciones.





En la sentencia de unificación de 06 de noviembre de 2019 (exp. 23103, CP: Milton Chaves García), la Sección se pronunció acerca de los referentes utilizados por las autoridades municipales para determinar los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público. En la subregla d. de esa decisión, se indicó lo siguiente:

D. La existencia de activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar actividades económicas específicas.

Este parámetro hace referencia a los bienes utilizados por las (...) **empresas concesionarias que presten servicio de peajes** o que administren vías férreas.

La Sala ha mantenido un criterio uniforme frente a las mencionadas empresas, según el cual son sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando reúnan las siguientes condiciones:

1. Que sean usuarios potenciales del servicio en tanto hagan parte de la colectividad que reside en el municipio que administra el tributo. Es decir, que tengan, por lo menos, un establecimiento físico en esa jurisdicción municipal.
2. Que por tal motivo, resulten beneficiadas directa o indirectamente, de forma transitoria o permanente con el servicio de alumbrado público.

(...)

**Subregla d.** Las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables, las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica, las empresas del sector de las telecomunicaciones, **empresas concesionarias que presten servicio de peajes** o que administren vías férreas **que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica serán sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público** (se destaca).

De manera que, el hecho imponible del impuesto de alumbrado público consiste en ser usuario potencial receptor del servicio público, en tanto que haga parte de la colectividad que reside en determinada jurisdicción. Para ese fin, la normativa local que precise la sujeción pasiva puede acudir a ciertos elementos que denoten el beneficio potencial del servicio, para lo cual podía aludirse a criterios como la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios, así como la existencia de activos instalados o ubicados en el territorio para desarrollar actividades económicas específicas.

Así, la decisión de unificación señaló que, ante criterios de sujeción pasiva que aludan a la tenencia de activos en una determinada jurisdicción territorial no bastará con la presencia de estos, sino que además deberá comprobarse que tales sujetos cuenten con «un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias



potenciales del servicio de alumbrado público». Además, la subregla e. del mismo fallo planteó que «[t]ratándose de empresas que tienen activos en el territorio del municipio para desarrollar una determinada actividad económica, el municipio debe acreditar la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público». Es decir, que en la actuación administrativa se debe probar con certeza que la condición de sujeción pasiva se cumple ante la presencia de un establecimiento físico en el ente territorial.

Para resolver el asunto que interesa, deben tenerse en cuenta las siguientes normas:

El artículo 12 de la Ley 105 de 1993 dispone que «[s]e entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países», la cual estará constituida por «[l]a red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización (...)».

Por su parte, el artículo 26 del Decreto 4165 de 2011 prevé que «[l]a infraestructura de transporte (...) a cargo del Instituto Nacional de Vías – Invías (...) que se requiera para la celebración de contratos de concesión u otra forma de Asociación Público Privada, será entregada a título de administración a la Agencia Nacional de Infraestructura antes de la suscripción del respectivo contrato».

El artículo 4 del Decreto 1735 de 2001<sup>16</sup> enuncia las carreteras que constituyen la Red Nacional de Carreteras a cargo del Invías (Instituto Nacional de Vías), de la siguiente forma:

Artículo 4°. Fijar la Red Nacional de Carreteras construida a cargo del Instituto Nacional de Vías, de conformidad con el Documento Conpes número 3085 del 14 de julio de 2000, la cual está constituida por 16.575,1 km. de los cuales 11.650,4 km. corresponden a carreteras pavimentadas y 4.924,70 km. a carreteras en afirmado, de acuerdo con la evaluación realizada en diciembre de 1999, así:

Código	Sector	Km.
(...)		
4. Troncal Villagarzón-Saravena		
6509	Ye de Granada-Villavicencio	72.00

Y el párrafo del artículo 2 del Decreto 2424 de 2006 -aplicable por la remisión del artículo 174 del Acuerdo 291 de 2013- excluye del servicio de alumbrado público «la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito».

Para decidir, en el expediente está probado lo siguiente:

- En lo que interesa al asunto, el certificado de existencia y representación legal de la actora da cuenta que su objeto social es «la celebración y ejecución del contrato adjudicado mediante la Resolución No. 638 de fecha nueve (9) de abril de dos mil quince (2015)

<sup>16</sup> Compilado en el artículo 2.4.6.4. del Decreto 1079 de 2015.





expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura», para lo cual «realizará los estudios, diseños, financiación, construcción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental respecto de los siguientes ítems a saber: I) Corredor Granada – Villavicencio – Puerto López – Puerto Gaitán – Puente Arimena (...)»<sup>17</sup>. Ese mismo documento acredita que la sociedad está domiciliada en Villavicencio.

- El 05 de mayo de 2015, la ANI y la actora celebraron el contrato de concesión 004 para los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la Concesión Malla Vial del Meta<sup>18</sup>. En el acápite «3.5 Entrega de la Infraestructura», en su letra f) se estipuló que «[l]as estaciones de peaje existentes serán recibidas por el Concesionario como parte de la infraestructura programada para ser entregada a la firma del Acta de Inicio», incluyendo dentro de estas la «Estación Ocoa».
- El certificado suscrito el 19 de julio de 2018 por el vicepresidente de Gestión Contractual de la ANI acredita lo siguiente<sup>19</sup>:

Que dentro de la infraestructura de Operación dada en concesión se encuentra la Estación de Peaje OCOA (Vía a Acacias Vereda Sardinata), el cual se ubica en el K20+600 Vía Villavicencio – Granada (...).

Que la Estación de Peaje OCOA (Vía Acacias Vereda Sardinata), hace parte de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación definida en la Ley 105 de 1993. Adicionalmente, el párrafo primero del artículo 4 del Decreto 1735 de 2001 emitido por el Ministerio de Transporte, por medio del cual se fijó la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación, estipula que está dentro de la Red Nacional de Carreteras, definida como Troncal Villagarzón – Saravena Ruta 65-09 Ye de Granada – Villavicencio. Se encuentra en operación por el sistema de Concesión.

- La liquidación oficial explicó que «[e]l servicio de alumbrado público es prestado en las instalaciones donde se encuentra ubicado el peaje de la CVLL S.A.S., consume energía eléctrica suministrada por la ELECTRICADORA DEL META S.A. E.S.P., razón por la cual tiene la calidad de contribuyente, beneficiándose de la iluminación de los predios de los que son propietarios, poseedores, arrendatarios o tenedores de inmuebles en Acacias»<sup>20</sup>.

De lo anterior, se tiene que la carretera «Ye de Granada-Villavicencio» integra la Red Nacional de Carreteras, vía concesionada por la ANI a la actora<sup>21</sup>. En el tramo que atraviesa la jurisdicción de Acacias está ubicada la estación de peaje Ocoa, todo lo cual hace parte de la infraestructura de transporte a cargo del Invías. Además, en desarrollo del contrato

<sup>17</sup> SAMAI tribunal, índice 4. 04Incorpora Expediente Digitalizado (pdf), p. 55.

<sup>18</sup> La parte especial del contrato obra en el archivo ib., pp. 80 a 126.

<sup>19</sup> Archivo ib, p. 128.

<sup>20</sup> P. 4 de la liquidación oficial.

<sup>21</sup> Recuérdese que, según el artículo 26 del Decreto 4165 de 2011, la infraestructura de transporte a cargo del Invías requerida para celebrar contratos de concesión será entregada a la ANI antes de la suscripción del contrato.



de concesión se pactó que la concesionaria recibiría la estación de peaje existente para fines de recaudo.

Entonces, la estación de peaje entregada en concesión a la actora hace parte de la infraestructura de transporte cuya propiedad es de la Nación, no de esta, quien únicamente la administra para ejecutar las obligaciones contractuales como concesionaria, por lo que no puede asumirse que dicha caseta corresponda a un establecimiento físico de la demandante en la jurisdicción de Acacías.

De conformidad con la subregla de unificación d. que en esta oportunidad se reitera, las empresas concesionarias que presten servicio de peajes que tengan activos ubicados o instalados en el municipio para desarrollar su actividad económica, serán sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público siempre que tengan un establecimiento físico en la respectiva jurisdicción, y que por ello sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado, carga que le corresponde demostrar a la administración -subregla e.-.

En concepto de la entidad apelante, el establecimiento físico de la actora lo constituyen zonas como la caseta de peaje, las básculas, entre otras y, en todo caso, la concesionaria reside en la jurisdicción de manera permanente para dar cumplimiento a las obligaciones del contrato.

Al respecto, se evidencia en el certificado de existencia y representación legal que la demandante está domiciliada en Villavicencio, mientras que la estación discutida tiene la naturaleza de infraestructura de transporte a cargo del Invías, entregada en concesión a la actora para recaudar el peaje en la carretera que atraviesa la jurisdicción de Acacías, sin que pueda entenderse como un establecimiento físico de la concesionaria.

En ese sentido, el solo hecho de que la demandante utilice bienes para desarrollar su actividad económica en virtud del contrato de concesión no implica la sujeción pasiva del impuesto, porque la estación de peaje no es un establecimiento físico con el cual se acredite que la concesionaria resida en el municipio, sino que, como se analizó, se trata de infraestructura de propiedad de la Nación.

La misma conclusión se predica respecto a que la actora realiza diversas acciones encaminadas a cumplir el contrato de concesión celebrado con la ANI. Así, en el Apéndice Técnico 2 del referido contrato se pactó lo siguiente<sup>22</sup>:

2. SERVICIOS A CARGO DEL CONCESIONARIO:

(...)

2.1 Servicios de carácter obligatorio:

(...)

- a) Mantenimiento rutinario y periódico de los pavimentos de la(s) vía(s) objeto de la Concesión;

<sup>22</sup> SAMAI tribunal, índice 4. 04Incorpora Expediente Digitalizado (pdf), pp. 131 y 132.



- b) Mantenimiento de la zona de vía, libre de obstáculos, ramas, troncos, arbustos, piedras, animales muertos y demás objetos que impiden la visibilidad, tránsito y drenaje de la vía.
- c) Atención de emergencias como derrumbes o inundaciones que afecten la normal circulación por las vías.
- d) Mantenimiento de obras hidráulicas, puentes, pontones y obras de contención.
- e) Mantenimiento señalización.
- f) Mantenimiento de obras de infraestructuras construidas para la operación de la concesión (peajes, áreas de servicio, estación de pesaje, etc.).
- g) Operación de las Estaciones de Peaje;
- h) Cercado de los predios que se encuentran en el corredor del proyecto.
- i) Operación, seguimiento y control del tránsito;
- j) Atención de accidentes.
- k) Primeros auxilios a personas;
- l) Auxilio mecánico básico a vehículos;
- m) Manejo y control ambiental;
- n) Áreas de Servicio (...);
- o) Pago de Peaje con tarjeta o telepeaje (...).
- p) Control del peso de vehículos de carga (Estaciones de Pesaje);
- q) Vigilancia de las instalaciones de las Estaciones de Peaje;
- r) Comunicaciones con el Centro de Control de Operación;
- s) Paraderos para el servicio de transporte público;
- t) Grúas;
- u) Carro-talleres;
- v) Postes SOS;
- w) Sistema de información al usuario acerca de los trabajos que se presentan en la vía, accidentes o incidentes que afecten la normal circulación de vehículos dentro de la concesión, tarifas de cada estación de peaje, mapa con el corredor vial donde se indique la ubicación de los peajes y sitios de interés como hospitales, estaciones de servicio y sitios turísticos.
- x) Cualquier otro servicio que, por su naturaleza, sea necesario para el desarrollo de los servicios obligatorios anteriormente mencionados, o de las obligaciones especiales de Operación (...)

Nótese que las referidas actividades son inherentes al contrato de concesión y, aun cuando implican el uso de activos por parte de la actora para desarrollar su actividad económica en la vía que atraviesa la jurisdicción de Acacías, ese solo hecho no la convierte en sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público en tanto que, se reitera, no está probado que cuente con establecimiento físico en ese municipio.

Por ese motivo, no podría beneficiarse del servicio de alumbrado público, puesto que el sitio de operación hace parte de la infraestructura de transporte, cuya propietaria es la Nación, sin que la caseta de peaje pueda asimilarse a un establecimiento de comercio, como lo adujo la demandada. En consecuencia, no prospera el recurso de apelación, relevándose la Sala de analizar los demás problemas jurídicos.

## Conclusión

3- Por lo razonado en precedencia, se advierte que la estación ubicada en la vía que atraviesa Acacías hace parte de la infraestructura de transporte de propiedad de la Nación, entregada en concesión a la actora para el recaudo del peaje, sin que ello



implique la existencia de un establecimiento físico en dicha jurisdicción. Por consiguiente, se confirmará la sentencia apelada.

### **Costas**

4- Acorde con el criterio de la Sección, por no estar probadas en el expediente, no se condenará en costas en esta instancia, conforme con el artículo 365.8 del CGP.

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

### **FALLA**

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Sin condena en costas en segunda instancia.

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

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*Este documento fue firmado electrónicamente. La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>*