



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

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad
Radicación	70001-23-33-000-2025-00091-01 (31289)
Demandante	COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P. BIC
Demandado	MUNICIPIO DE BUENAVISTA, SUCRE
Temas	Impuesto de Alumbrado Público. Sujeción pasiva. Tarifa. Sentencia de unificación. Legalidad condicionada.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 24 de septiembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Quinta de Decisión, que resolvió¹:

PRIMERO: NEGAR la nulidad del numeral 5 del artículo 223 del Acuerdo No. 010 del 10 de junio de 2013, por el cual se adoptó el Estatuto de Renta para el Municipio de Buenavista Departamento de Sucre, **ACLARANDO** que las expresiones “en la vivienda o predio” (numeral 5) y “domiciliados en el municipio de Buenavista” (numeral 2), deben ser entendidas como un establecimiento físico en la respectiva jurisdicción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en esta instancia judicial. (...)

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante el Acuerdo 010 del 10 de junio de 2013, el Concejo Municipal de Buenavista, expidió el Estatuto de Rentas Municipal, el cual estableció en el artículo 223 los elementos del impuesto de alumbrado público.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el demandante formuló las siguientes pretensiones²:

PRIMERA. Que se declare nulo el Acuerdo No. 010 del 10 de junio de 2013 del municipio de Buenavista - Sucre “*Por medio del cual se adopta el Estatuto de Renta para el Municipio de Buenavista departamento de Sucre, se compilan su normatividad, se derogan todas las normas que le sean contraria y se dictan otras disposiciones*”, más concretamente contra su artículo 223, numeral 5 que a la letra dice:

ARTÍCULO 233°(sic) ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO: *Son Elementos del Impuesto de Alumbrado Público los siguientes:*

¹ Samai del tribunal, índice 10.

² Samai del tribunal, índice 1, 2RadicacionYRe_01DEMANDA(.pdf) NroActua 1, páginas 3 y 4.



1. **Sujeto activo:** ...
2. **Sujeto pasivo:** ...
3. **Hecho generador:** ...
4. **Base gravable:**
5. **Tarifas:** El sujeto pasivo deberá pagar mensualmente por concepto del Impuesto de Alumbrado Público los siguientes valores de acuerdo a la categoría (Estrato; Comercial, Industrial, Oficial y Especial).

Sector Residencial:

[...].

Sector no Residencial: se fijará el impuesto de alumbrado público se fijará a través de una tarifa fija en pesos ajustada anualmente con base al IPC, y de acuerdo a la actividad económica desarrollada por los contribuyentes en la vivienda o predio así:

El impuesto de alumbrado público se fijará de acuerdo a la actividad económica desarrollada por los contribuyentes en la vivienda o predio así:³

CONCEPTO	TARIFA
COMERCIAL ESPECIAL VIGENTE	SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES
1.1.2. Antenas de Telefonía (SIC) Móvil, fijo y equivalente	Tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.

SEGUNDA: En caso de que no decrete la nulidad de la disposición señalada, decrete una legalidad condicionada bajo los parámetros establecidos por la sentencia unificadora del Consejo de Estado en materia del impuesto de alumbrado público.

TERCERA. Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción judicial, se comunique a la autoridad administrativa correspondiente para los efectos legales consiguientes.

Invocó como normas violadas los artículos 313 (numeral 4) y 338 de la Constitución Política; 1 (literal d) de la Ley 97 de 1913; y 10 de la Ley 1437 de 2011.

El concepto de la violación se resume a continuación:

Alegó una **falsa motivación**, en razón a que el municipio decidió imponer una tarifa a quienes contaran con «Antenas de telefonía (sic) Móvil, fijo y equivalente», pese a que la jurisprudencia exige la existencia de un establecimiento físico y no la mera instalación de una antena.

Invocó la fuerza vinculante del precedente judicial⁴ y señaló que desde el año 2010⁵ se condicionó la sujeción pasiva del impuesto a ser usuario potencial del servicio, esto es, integrar la colectividad del municipio por contar con establecimiento y resultar beneficiado directa o indirectamente por el alumbrado público.

Sostuvo que en sentencia 2019-CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019, expediente 23103⁶ se unificó la jurisprudencia sobre el impuesto, la cual debía aplicarse en forma retrospectiva a casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial⁷ y después de transcribir las reglas determinadas en la sentencia de unificación, destacó que lo relevante es contar con establecimientos

³ De listado de conceptos y tarifas previstas en el Acuerdo, la sociedad demandante refirió lo que corresponde al objeto de la demanda.

⁴ Refirió la sentencia T-830 de 2012 de la Corte Constitucional y sentencia del 9 de abril de 2014, del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A exp. 3918-1, M.P.: Gustavo Gómez Aranguren

⁵ Invocó las sentencias del 11 de marzo de 2010, exp. 16667, M.P. Hugo Fernando Bastidas; del 5 de mayo de 2011, exp. 17822, M.P. William Giraldo Giraldo; del 15 de noviembre de 2012, exp. 18107, M.P., Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, entre otras.

⁶ Magistrado Ponente Milton Chaves García

⁷ Transcribió apartes de la sentencia de la Sección Tercera, del 7 de diciembre de 2021, exp. 64635, sin identificar el magistrado ponente



físicos y no el número de antenas o torres. Citó varias decisiones⁸ para sostener que, según la subregla d), la sujeción pasiva exige un establecimiento físico en la jurisdicción municipal para ser usuario potencial y resultar beneficiario, ya sea directa o indirectamente, de forma transitoria o permanente, del servicio de alumbrado público. Así, la sola presencia de infraestructura destinada al desarrollo de una actividad económica no significa cumplir este requisito.

En consecuencia, no era razonable que el municipio demandado fije una tarifa con base en la tenencia de antenas, cuando esta debe imponerse bajo la razonabilidad de ser usuario potencial, esto es, residente de la comunidad con establecimiento físico en su jurisdicción.

Oposición de la demanda

El municipio de Buenavista no contestó la demanda.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Quinta de Decisión negó la nulidad solicitada aclarando que las expresiones «en la vivienda o predio», contenida en el numeral 5, y «domiciliados en el municipio de Buenavista», prevista en el numeral 2 del mismo artículo, debían entenderse como un establecimiento físico en la jurisdicción municipal. Así mismo, se abstuvo de condenar en costas, conforme a lo siguiente⁹:

Luego de reseñar la evolución normativa del impuesto de alumbrado público y mencionar la competencia de los concejos municipales para definir los elementos del tributo, reprodujo las reglas fijadas en la sentencia de unificación CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019, haciendo énfasis en que el hecho generador consiste en ser usuario potencial para lo cual debe tenerse un establecimiento físico en la jurisdicción para ser beneficiario directo o indirecto del servicio y dicha circunstancia debe ser acreditada por el municipio.

Al examinar el caso concreto, señaló que el numeral 2 del artículo 223 de la norma demandada identificó como sujetos pasivos a los usuarios del servicio público de energía eléctrica, beneficiarios del alumbrado público, domiciliados en Buenavista y pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios conforme a la clasificación prevista en el numeral 5.

Por su parte, el numeral 3 definió como hecho generador «*el uso y beneficio del alumbrado público en el Municipio de Buenavista*» y el numeral 5 estableció las tarifas y para el sector no residencial, determinó una fija ajustada anualmente con base en el IPC, la cual se diferenciaba según la actividad económica desarrollada por los contribuyentes «en la vivienda o predio». Puntualmente, para las «Antenas de Telefonía (sic) Móvil, fijo y equivalente» fijó una tarifa equivalente a tres SMLMV

Por lo anterior, consideró que la tarifa estaba condicionada a la actividad económica desarrollada en la «vivienda o predio» y que, por claridad, esa expresión debía entenderse como la existencia de un establecimiento físico en la jurisdicción del ente territorial, condición que comportaba ser beneficiario potencial del servicio de alumbrado público, según la sentencia de unificación de 2019.

⁸ Sentencia del 29 de abril de 2020, exp. 24515, M.P. Milton Chaves García, del 29 de abril de 2020, exp. 23663, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; del Tribunal Administrativo del Meta, del 16 de julio de 2018, radicación 50001-33-31-002-2011-00146-01; y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta -Subsección "B", del 31 de marzo de 2022, radicación 25307-3333- 003-2017-00448-01.

⁹ Samai del Tribunal, índice 10.



Añadió que la citada sentencia reconoció que la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios son referentes idóneos para establecer la ocurrencia del hecho generador y que la existencia de activos instalados o ubicados en el municipio, como antenas de telecomunicaciones, también puede servir de referente para gravar con este tributo. Empero, resaltó que la sola existencia de esos activos no era suficiente, pues debía comprobarse que los propietarios contaran con un establecimiento físico en la jurisdicción para acreditar su condición de beneficiarios potenciales del servicio.

Destacó que el propio numeral 2 del artículo 223 calificó como sujetos pasivos a los usuarios del servicio público de energía eléctrica y beneficiarios del alumbrado público domiciliados en Buenavista. Indicó que, en el caso de empresas del sector de telecomunicaciones con activos instalados en el municipio, la calidad de sujeto pasivo exigía la existencia de establecimiento físico, de conformidad con las subreglas d) y e) de la sentencia de unificación.

Concluyó que la tarifa para las actividades relacionadas con antenas de telefonía móvil no desconocía los lineamientos de la sentencia de unificación sobre la calidad de sujeto pasivo, aclarando que las expresiones «domiciliados en el municipio de Buenavista» (numeral 2) y «en la vivienda o predio» (numeral 5) debían entenderse como la existencia de un establecimiento físico en la respectiva jurisdicción municipal.

Se abstuvo de condenar en costas por tratarse de una acción pública.

Recurso de apelación

La **demandante**¹⁰ solicitó que se accediera a las pretensiones o que, en su defecto, se declare la legalidad condicionada de la norma demandada

Sostuvo que se configura una «excepción de inconstitucionalidad por incongruencia entre lo considerado y lo finalmente resuelto en la sentencia» puesto que el Tribunal reconoció que la disposición demandada no se encontraba acorde con la sentencia de unificación CE-SUJ-4-009, pero se abstuvo de declarar, al menos, la legalidad condicionada del precepto. Así, se dejaba a la administración la aplicación de una norma cuya interpretación había dado lugar precisamente al control judicial promovido.

Indicó que el acuerdo no se acompasa con la sentencia de unificación, porque para las empresas del sector de telecomunicaciones la tarifa del impuesto no puede fundarse en el hecho de tener antenas en la jurisdicción, circunstancia que fue reconocida en la sentencia y resaltó que según los parámetros de la sentencia de unificación solo puede ser sujeto pasivo quien «reside, tiene domicilio o, al menos, un establecimiento físico» en la jurisdicción municipal y los apartes demandados no señalaron con suficiencia y especificidad tales condiciones.

Afirmó que la sola tenencia de activos instalados en el territorio, como antenas de telecomunicaciones, no bastaba, dado que debe comprobarse que la persona cuente con un establecimiento físico en la jurisdicción y sea beneficiaria potencial del servicio de alumbrado público, lo cual no se evidenciaba en el caso concreto, siendo necesario darle un alcance más claro a la norma.

Con fundamento en la regla d) de la sentencia de unificación, reiteró que las empresas del sector de telecomunicaciones que utilicen activos ubicados o

¹⁰ Samai del Tribunal, índice 13



instalados en el municipio solo pueden ser calificadas como sujetos pasivos si tienen establecimiento físico, elemento que respalda la condición de beneficiario potencial del servicio, lo cual no está previsto en la norma acusada.

Por lo anterior, las definiciones de sujeto pasivo y hecho generador contenidas en la regulación demandada desconocen los lineamientos de la sentencia de unificación, configurándose una falsa motivación por error de derecho, pues la administración habría desconocido los supuestos jurídicos que debían fundamentar la decisión administrativa¹¹.

Señaló que el criterio utilizado en la disposición demandada para la determinación de la tarifa no atiende a una «dimensión ínsita» en el hecho imponible, no se deriva de este ni guarda relación y tampoco consulta el principio de capacidad de pago.

Indicó que en caso de que no se declare la nulidad de la norma, subsidiariamente, solicitaba su legalidad condicionada bajo el entendimiento de que el hecho generador es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, en los términos de la sentencia de unificación del 6 de noviembre de 2019.

Oposición al recurso de apelación

La parte demandada guardó silencio.

Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no se pronunció.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Previo a definir el problema jurídico a resolver, se debe precisar que en el acápite de pretensiones de la demanda se identificó el numeral 5 del artículo 223 del Acuerdo 010 de 2013 como aparte demandado, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 223° ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO: son elementos del Impuesto de Alumbrado Público los siguientes:

5. Tarifas: El sujeto pasivo deberá pagar mensualmente por concepto del Impuesto de Alumbrado Público los siguientes valores de acuerdo a la categoría (Estrato; Comercial, Industrial, Oficial y Especial) (...).

SECTOR NO RESIDENCIAL: se fijará el impuesto de alumbrado público se fijará a través de una tarifa fija en pesos ajustada anualmente con base al IPC, y de acuerdo a la actividad económica desarrollada por los contribuyentes en la vivienda o predio así:

El impuesto de alumbrado público se fijará de acuerdo a la actividad económica desarrollada por los contribuyentes en la vivienda o predio así:¹²

CONCEPTO	TARIFA
COMERCIAL ESPECIAL VIGENTE	SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES
1.1.2. Antenas de Telefonía (SIC) Móvil, fijo y equivalente	Tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El demandante, en el desarrollo de los cargos de violación, hizo mención expresa a la subregla d) de la sentencia de unificación CE-SUJ-4-009 con el fin de establecer

¹¹ Refirió la sentencia del 12 de abril de 2018 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en descongestión de la Sección Primera. Proceso: 05001-23-31-000-2007-03305-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.
¹² De listado de conceptos y tarifas previstas en el Acuerdo, la sociedad demandante refirió lo que corresponde al objeto de la demanda.



los requisitos para ser sujeto pasivo del tributo y resaltar la relación estrecha entre la tarifa cuestionada y la exigencia de un establecimiento físico como indicativo de la sujeción.

También se resalta que numeral 2 del artículo 223 *ibidem* hace una remisión expresa al numeral 5 demandado, por lo que lo que se decida sobre este último afectará directamente el sentido y alcance del primero. Así reza la norma:

ARTÍCULO 223° ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO: son elementos del Impuesto de Alumbrado Público los siguientes:

(...)

2. SUJETO PASIVO: Los usuarios del servicio público de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Buenavista, pertenecientes a los sectores residencia, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo

De ahí que el Tribunal hiciera referencia al numeral 2, al punto de aclarar el sentido de la expresión «domiciliados en el municipio» allí contenida, razón por la cual en el recurso de apelación se planteó una incongruencia en la sentencia de primera instancia pero también se indicó que «el municipio al momento de definir la calidad de sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público, es decir, quien tiene la obligación jurídica de pagar el impuesto, claramente Se Desconoció lo establecido por el Consejo de Estado en la sentencia de **Unificación 2019-CE-SUJ-4-00916 del 06 de noviembre de 2019, exp. 23103, C.P.: Milton Chaves García**, pues dispuso como obligatorio el pago del impuesto con un criterio distinto al definido por la Alta Corporación que dispuso que solo puede ser sujeto pasivo de dicho impuesto quien **reside, tiene el domicilio o, al menos, un establecimiento físico** en la jurisdicción municipal, lo que por se permite la procedencia de las pretensiones».

Por ello, dada la relación directa y necesaria entre los numerales 5 y 2 del artículo 223 del Acuerdo 010 del 10 de junio de 2013, también identificada en el recurso de apelación, y para mantener una interpretación armónica entre las normas, la Sección considera pertinente abordar el análisis desde la perspectiva del aparte acusado y del numeral 2 del artículo 223 *ibidem*, para lo cual se debe verificar la sujeción pasiva del impuesto y la tarifa establecida con fundamento en la existencia de antenas de telefonía móvil, fijo y equivalente.

Finalmente, se destaca que la afirmación introducida al final del recurso según la cual la tarifa «no consulta el principio de capacidad de pago» no habilita un examen autónomo sobre capacidad contributiva, dado que en la demanda no se estructuró un cargo autónomo dirigido a demostrar que el monto de tres salarios mínimos fuera desproporcionado frente al costo del servicio ni se desarrolló la correspondiente carga argumentativa y probatoria. En consecuencia, no se pronunciará al respecto, pues la jurisprudencia ha sido constante en señalar que no le es permitido a las partes la inclusión en sede de apelación de argumentos desconocidos o ajenos al debate inicialmente propuesto, siendo esto un requisito de las normas que regulan el derecho procesal administrativo y las garantías al debido proceso.¹³

Análisis del caso concreto

Régimen jurídico aplicable al Acuerdo 010 de 2013

En primer lugar, se observa que el Acuerdo 010 fue expedido el 10 de junio de 2013; por lo que su legalidad debe juzgarse conforme al ordenamiento superior vigente

¹³ Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 23 de febrero de 2023, exp 26454 y del 30 de abril de 2026, exp 30862, ambas con ponencia de la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



para el momento de su expedición, esto es las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Así mismo, el estudio debe centrarse en la sentencia de unificación CE-SUJ-4-009 de 2019, en tanto, si bien fue expedida con posterioridad al acto demandado, sus reglas sistematizaron la jurisprudencia relativa a los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público durante la vigencia de las mencionadas leyes. En consecuencia, constituye el referente jurisprudencial para efectuar actualmente el control de legalidad del acuerdo acusado, expedido bajo ese mismo régimen normativo.

Así, en línea con las consideraciones del Tribunal, la sentencia reseñada constituye un parámetro jurisprudencial porque unificó el significado jurídico de las disposiciones que gobernaban en ese entonces el impuesto, lo cual, en todo caso, no fue objeto de recurso.

En todo caso, no sobra recordar que esta Sección ha precisado¹⁴ que con la expedición de la Ley 1819 de 2016 el hecho generador del tributo es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público y «no es una posibilidad abstracta» o potencial de obtenerlo y que la medición del beneficio se concreta a través de la condición de consumidor del servicio de energía eléctrica en la respectiva jurisdicción o por la mera posesión o propiedad de predios que no sean usuarios del mencionado servicio domiciliario, estableciendo la ley que los demás elementos deben mantener una relación directa y coherente con ese hecho generador. Además, el mismo legislador estableció en el artículo 353 *ibidem* un régimen de transición, al disponer que los «acuerdos que se adecúen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año»

Por ello, se advierte que la interpretación que se hace en esta sentencia solo tiene efectos para las vigencias anteriores a la expedición de la Ley 1819 de 2016.

Sujeción y tarifa del Acuerdo 010 de 2013

Para resolver el asunto, se tiene que la sentencia de unificación precisó que el hecho generador consiste en «ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público», entendido como aquel que forma parte de la colectividad, bien sea porque reside, tiene domicilio o, al menos, establecimiento físico en la jurisdicción y se beneficia directa o indirectamente del alumbrado público.

Específicamente, respecto de empresas del sector de telecomunicaciones que tengan activos ubicados en la jurisdicción, tales como antenas instaladas, se estableció la subregla d) que condicionó la sujeción pasiva a que la empresa tuviera, «un establecimiento físico en esa jurisdicción» y fuera, por esa razón, beneficiaria «potencial del servicio de alumbrado público».

Así, en la sentencia no se proscribió que una norma territorial mencionara las antenas de telecomunicaciones como referente para estructurar alguno de los elementos del impuesto, pero el criterio uniforme para estas empresas exige que se cumplan dos 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.»

¹⁴ Sentencia del 5 de marzo de 2026, expediente 28548, M.P. Claudia Rodríguez Velásquez.



De igual forma, se tiene que la subregla e), atribuyó a la administración municipal la carga de acreditar «la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público».

Por ello, la referencia a una antenna efectuada en el numeral 5 del artículo 223 demandado, sin mencionar el establecimiento físico, por sí sólo no es incompatible con la jurisprudencia unificada y tampoco lo es que el numeral 2 *ibidem* tampoco lo indique. Sin embargo, la Sección encuentra que esas disposiciones sí deben aplicarse en línea con lo antes dicho, esto es, que la sola categoría tarifaria no autoriza a la administración a determinar la condición de sujeto pasivo por la sola presencia de una antenna, puesto que es necesario que se acredite la existencia de un establecimiento físico en el municipio, aspecto que deberá verificarse conforme a las circunstancias y pruebas de cada actuación particular¹⁵.

En consecuencia, aunque los numerales revisados no contienen el requisito del establecimiento físico para establecer la sujeción pasiva y la tarifa del impuesto, ello no deriva en su nulidad, sino en su condicionalidad, lo cual también fue solicitado por el demandante.

Así, más que entender que las expresiones «domiciliados en el municipio» y «vivienda o predio» de los numerales 2 y 5, respectivamente, hacen referencia a la existencia de establecimientos físicos -como lo afirmó el Tribunal en su decisión-, lo que procede es que condicione la interpretación de los requisitos de sujeción pasiva y la tarifa a que estos están supeditados a la existencia del establecimiento físico para las empresas señaladas en la subregla d) de la sentencia de unificación.

En esas condiciones, prospera parcialmente el reparo de la sociedad apelante referido a la necesidad de que el alcance permitido a las disposiciones demandadas quede expresamente definido en la decisión.

En consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia para declarar expresamente la legalidad condicionada de los numerales 2 y 5 del artículo 223 del Acuerdo 010 de 2013 proferido por el Concejo Municipal de Buenavista, bajo el entendido de que para las empresas del sector de telecomunicaciones, antes de aplicar las tarifas del impuesto, primero deben ser consideradas como sujetos pasivos cumpliendo con alguna de las condiciones del numeral 2 incluida la existencia de un establecimiento físico en el municipio.

Se precisa que esta Sección ha acudido a la declaratoria de legalidad condicionada en el control de disposiciones generales del impuesto de alumbrado público con el fin de ajustarlas a las reglas de unificación¹⁶. De esta manera, es posible conservar la disposición en el ordenamiento y, simultáneamente, excluir el entendimiento que resulta contrario a la norma superior y a la jurisprudencia que la interpreta¹⁷.

¹⁵ Al respecto, en sentencia del 7 de septiembre de 2023, exp. 26794, M.P. Milton Chaves García, la Sección indicó: *“la Sala observa que la actora tiene tuberías ubicadas o instaladas en el territorio del municipio para el transporte de hidrocarburos, pero están bajo tierra. Sin embargo, no hace parte de la colectividad beneficiaria del servicio de alumbrado público que presta el municipio demandado, toda vez que no cuenta con oficina, sede o establecimiento físico en el que desarrolle su objeto social, sin que pueda confundirse el oleoducto, esto es, las “tuberías” utilizadas para el transporte de hidrocarburos, con un establecimiento físico en el que la demandante desarrolle su objeto social o “centro de operaciones”, como lo pretende el apelante.”*

¹⁶ Sentencias del 15 de octubre de 2020, exp. 24626, M.P. Milton Chaves García y del 13 de marzo, expediente 27067, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹⁷ Sobre la legalidad condicionada de actos generales también pueden consultarse las sentencias del 27 de febrero y 13 de marzo de 2025, expedientes 29013 y 27067, magistrados ponentes Luis Antonio Rodríguez Montaña y Myriam Stella Gutiérrez Argüello, respectivamente. También puede consultarse la sentencia del 16 de abril de 2026, exp 28739, M.P. Claudia Rodríguez Velásquez.



Costas

Sin condena en costas en esta instancia según lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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. **MODIFICAR** la sentencia del 24 de septiembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Quinta de Decisión, y, en su lugar:

PRIMERO. DECLARAR la legalidad condicionada de los numerales 2 y 5 del artículo 223 del Acuerdo 010 del 10 de junio de 2013 del municipio de Buenavista, en el entendido de que, cuando la tarifa se aplique a empresas del sector de las telecomunicaciones en razón a activos ubicados o instalados en la jurisdicción municipal para el desarrollo de su actividad económica, primero deberá acreditarse su sujeción pasiva, para lo cual deberá demostrarse que tienen establecimiento físico en el municipio, conforme a la subregla d) de la sentencia de unificación CE-SUJ-4-009 del 6 de noviembre de 2019 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

2. **CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

3. **SIN CONDENA** en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>