

**IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Materia imponible / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Sujeto activo. Es el municipio en el que se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO SOBRE ACTIVIDAD INDUSTRIAL - Se debe declarar y pagar en el municipio de la sede fabril del contribuyente**

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio recae, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. El artículo citado establece una regla general, conforme con la cual el municipio llamado a percibir el impuesto de industria y comercio, es decir el sujeto activo del tributo, es aquel **en el que se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios**. En el caso del desarrollo de la actividad industrial, pertinente al caso, la jurisprudencia de la Sección, en armonía con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990, ha sostenido que el impuesto se debe declarar y pagar en el municipio de la **sede fabril** del contribuyente [...] Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que las pruebas aportadas por la demandante dan cuenta de que, efectivamente, el municipio de Puerto Colombia no era sujeto activo del impuesto de industria y comercio que se causó a cargo de la demandante por la vigencia 2005 (período gravable año 2004). Que el sujeto activo era el Distrito de Barranquilla y que la demandante demostró que pagó el impuesto en esa jurisdicción. En todo caso, para la Sala resulta impertinente que el contribuyente asuma las consecuencias del conflicto limítrofe que existe entre las dos jurisdicciones territoriales. Máxime cuando está probado que pagó en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla que es el que, para el año 2004, tenía la calidad de sujeto activo del impuesto por todas las razones fácticas anteriormente analizadas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 14 DE 1983 - ARTICULO 32 / LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 77

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad de los actos administrativos por los que el Municipio de Puerto Colombia (Atlántico) sancionó a Concretos Argos S.A. (Agregados y Concretos S.A. Agrecon) por no declarar el impuesto de industria y comercio por la vigencia 2005 (año gravable 2004). La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que negó la nulidad de dichos actos y, en su lugar, los anuló y declaró que la demandante no está obligada a pagar la sanción que se le impuso, toda vez que no debía declarar y pagar el ICA por el periodo en discusión en el referido municipio, sino en el Distrito de Barranquilla donde tiene su sede fabril, como efectivamente lo hizo. La Sala concluyó que los actos acusados se expidieron sin competencia, dado que, para el referido periodo, el Municipio de Puerto Colombia no era el sujeto activo del tributo, porque la sociedad actora no desarrolló actividad industrial en esa jurisdicción, pues demostró que allí no operaba su sede fabril.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el sujeto activo del impuesto de industria y comercio sobre la actividad industrial se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 3 de diciembre de 1999, M.P. Delio Gómez Leyva; 8 de marzo de 2002, Expediente 12300, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; 8 de marzo de 2002, Expediente 12159, M.P. María Inés Ortiz Barbosa y 21 de junio de 2012, Expediente 17819, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

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

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00352-01(18181)**

**Actor: CONCRETOS ARGOS S.A.**

**Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico del 12 de agosto de 2009, que negó las pretensiones de la demanda.

**1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

- El 30 de enero de 2006, el Secretario de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia profirió la Resolución SDH-ICO-S-004, mediante la cual le impuso a la sociedad actora sanción por no declarar por la vigencia 2005 (año gravable 2004) en cuantía de \$1.328.475.950.
- Esta resolución fue confirmada por la Resolución 51 del 25 de octubre de 2006, con ocasión del recurso de reconsideración interpuesto por la demandante. (fls. 43 y 45 a 50 cp)

**2. ANTECEDENTES PROCESALES**

**2.1. LA DEMANDA**

El apoderado judicial de la sociedad **Concretos Argos S.A.** formuló las siguientes pretensiones:

*“1ª.- Que es nula la Resolución No SDH-ICO-S-004 de enero 30 de 2006, notificada personalmente el día 16 de febrero de 2006, del Secretario de Hacienda Municipal de Puerto Colombia, por la cual se impone una sanción a AGRECON S.A. por no declarar el Impuesto de Industria y Comercio por el período fiscal de 2005.*

*2ª.- Que es nula la Resolución sin número, Rad. 051, de fecha octubre 25 de 2006, notificada por Edicto el día 26 de enero de 2007, por la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No SDH-ICO-S-004 de enero 30 de 2006, y se confirmó la sanción.*

*3ª.- Que, como consecuencia de la anterior declaración, se restablezca a CONCRETOS ARGO S.A. en su derecho a no ser sancionado por no declarar el impuesto de Industria y Comercio del período fiscal de 2005 en el Municipio de Puerto Colombia, por no ser contribuyente de dicho municipio.*

*4ª.- Que, en el evento de verse obligada mi representada a pagar las sumas cobradas por el Municipio por el concepto anteriormente reseñado se ordene, como consecuencia de la nulidad de las Resoluciones que se acusan, la devolución de las sumas pagadas, actualizadas según los índices de precios al consumidor que establezca el DANE.*

*5ª.- Que en el evento de concederse las súplicas de la demanda, se condene en costas al Municipio de Puerta Colombia.”*

### **2.1.1. Normas violadas.**

La demandante invocó como violadas las siguientes disposiciones:

- Artículos 6º, 29, 83, 95 numeral 9º, 121, 122, 209, 287 numeral 3º y 363 de la Constitución Política;
- Artículo 32 de la Ley 14 de 1983;
- Artículos 28, 74, 174 y 175 inciso 1º del Código Contencioso Administrativo;
- Artículos 683 y 715 del Estatuto Tributario y,
- Artículos 186 y 320 del Acuerdo 012 del 9 de diciembre de 2005 expedido por el Concejo Municipal de Puerto Colombia

### **2.1.1. Concepto de la violación**

#### **a. Nulidad por expedición irregular**

La parte actora alegó que la Resolución SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006 y, su confirmatoria, la Resolución 51 del 24 de octubre de 2006, fueron expedidas irregularmente, pues no se expidió previamente el emplazamiento para declarar el impuesto de industria y comercio, y no tuvieron en cuenta que, anteriormente, la

sanción ya había sido, no solo impuesta, sino que también, revocada por el mismo municipio.

Explicó que el 2 de septiembre de 2005, la Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia le envió el emplazamiento previo SDH-ICO-020905-051, por no declarar el impuesto de industria y comercio del año 2004. Que la sociedad contestó el emplazamiento afirmando que no era sujeto pasivo del impuesto en esa jurisdicción, sino en el Distrito de Barranquilla, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 21 del 26 de mayo de 1999, que aclaró y precisó los límites del Municipio de Puerto Colombia con el Municipio de Tubará y el Distrito de Barranquilla.

Que no obstante lo anterior, la Secretaría de Hacienda, mediante la Resolución SDH-ICO-S-002 de 2005 le impuso sanción por no declarar el impuesto por el año 2004, por valor de \$2.281.392.350. Que esta resolución fue revocada por la misma Secretaría mediante la Resolución SDH-ICO-S-003, al haber incurrido en un error en la base de liquidación de la sanción, y que, en su lugar, expidió la Resolución SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006, ahora demandada, en la que le impuso una nueva sanción por no declarar de \$1.328.475.950. Sin embargo, añadió, el municipio no tuvo en cuenta la respuesta al emplazamiento.

La sociedad interpuso recurso de reconsideración contra la anterior resolución, en el que le dijo a la Secretaría de Hacienda que no se le había notificado emplazamiento alguno, conforme lo dispone la ley.

A pesar de lo anterior, el 15 de junio de 2006, la Secretaría de Hacienda le envió a la sociedad el emplazamiento previo por no declarar número SND-364-9; esto es, con posterioridad a la presentación del recurso reconsideración.

Adicionalmente, dijo que el recurso de reconsideración fue resuelto de manera adversa a la sociedad, y no fue proyectado por la Secretaría de Hacienda de Puerto Colombia, sino por la Unión Temporal A & C, según se advierte del pequeño sello puesto junto a la firma del Secretario.

La demandante sostuvo que si la administración municipal pretendía iniciar un nuevo trámite de cobro en su contra, debió cumplir la formalidad del emplazamiento previo en la forma señalada en el artículo 715 del Estatuto

Tributario, norma que se aplica al municipio por disposición de la Ley 383 de 1997 [art. 66] y 788 de 2002 [art. 59]. Aclaró que esta disposición se encuentra reproducida en el Acuerdo 012 del 9 de diciembre de 2005 del Concejo Municipal de Puerto Colombia.

Dijo que la falta de emplazamiento previo a la sanción vulneró el derecho al debido proceso y de defensa que le asiste a la sociedad, teniendo en cuenta que la consecuencia de haber revocado la sanción que inicialmente le había impuesto en la Resolución S-002, era que la administración iniciara un nuevo procedimiento con las previsiones que, para el efecto, señala la ley; entre estas el emplazamiento previo.

#### **b. Nulidad por falsa motivación**

Dijo que la Resolución SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006 es nula por falsa motivación, pues en la parte considerativa se afirmó que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia envió emplazamiento previo por no declarar el impuesto de industria y comercio del año 2005 a la sociedad demandante, pero que eso no es cierto. Reiteró que el emplazamiento le fue notificado el 15 de junio de 2006, esto es, con posterioridad a la resolución demandada.

También, dijo que en la resolución citada la Secretaría de Hacienda, al afirmar lo del emplazamiento previo, aludió a los artículos 288 y 245 del Acuerdo 021 de 2001, cuando para el momento en que profirió la Resolución S-004 estaba vigente el Acuerdo 012 del 9 de diciembre de 2005. Luego, agregó, el fundamento legal del acto que impuso la sanción es inexistente.

#### **c. Nulidad por violación directa de normas superiores: principios de la tributación y prohibición de aplicación de responsabilidad objetiva**

Adujo que los actos acusados violaron el derecho al debido proceso y de defensa, el principio de presunción de buena fe y el espíritu de justicia.

Dijo que en las resoluciones demandadas, como en las resoluciones SDH-IPU-S-002 del 30 de noviembre de 2005 y SDH-IPU-S-00E del 19 de diciembre de 2005,

la Secretaría de Hacienda omitió referirse a la respuesta al emplazamiento inicial del 2 de septiembre de 2005 y decidió imponerle la sanción por no declarar.

Para la demandante, el hecho de que el municipio haya ignorado la respuesta al emplazamiento previo, así como la existencia de un fallo que tiene efectos erga omnes y ex tunc, y le haya impuesto la sanción establecida en el Estatuto de Renta del municipio, implica endilgarle a la sociedad una responsabilidad objetiva que está proscrita en materia tributaria.

Resaltó que la sociedad declaró y pagó el impuesto de industria y comercio del año 2005 en el Distrito de Barranquilla, porque antes de que la Ordenanza 21 de 1999 fuera anulada por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante la sentencia del 20 de noviembre de 2003, era contribuyente, en razón de la jurisdicción, en ese distrito.

**d. Nulidad por violación directa de normas superiores en que debían fundamentarse los actos demandados**

Sostuvo que los actos acusados eran nulos por violar el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, compilado por el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Explicó que el territorio en el que se realizan las actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio constituye el elemento esencial del hecho generador. Con base en este postulado, agregó que la sociedad no es sujeto pasivo del impuesto en el Municipio de Puerto Colombia, pues hasta la expedición de la Ordenanza 21 de 1999 declaraba y pagaba el impuesto en el Distrito de Barranquilla.

Adujo que a partir de la vigencia de la Ordenanza 21 de 1999, la sociedad declaró y pagó el impuesto en el Municipio de Puerto Colombia hasta el año 2004, pues para el año 2005 ya estaba ejecutoriada la sentencia que declaró la nulidad de la ordenanza, nulidad que produce efectos hacia el pasado, como si nunca hubiera existido el acto anulado.

Para la sociedad, la pretensión del Municipio de Puerto Colombia de que declare el impuesto en su jurisdicción, con base en una ordenanza de 1913, así como la sanción por no declarar que le fue impuesta, conducen a un enriquecimiento sin

causa del Estado, en perjuicio de la sociedad, pues desconoce los efectos del fallo de nulidad aludido, así como los efectos de las derogatorias ocurridas respecto de las ordenanzas anteriores a la 021 de 1999.

Insistió en que la sociedad declaró y pagó el impuesto por el año 2005 en el Distrito de Barranquilla, como consecuencia de los efectos del fallo de nulidad aludido. Que si el municipio de Puerto Colombia pretende reclamar derechos por este impuesto, debe primero solucionar el conflicto de linderos con el Distrito de Barranquilla y con la coordinación de la Gobernación del Departamento del Atlántico. Dijo que la sociedad no puede verse abocada a pagar doblemente el impuesto, como consecuencia de una disputa territorial no resuelta por estas dos entidades.

**e. Nulidad por violación de normas superiores por interpretación errónea**

Indicó que los actos demandados son nulos por violación de los artículos 174 y 175 del C.C.A., 14 de la Ley 153 de 1887, 95 numeral 9, 209 y 363 de la Constitución Política y 683 del E.T.

Dijo que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia desconoció de manera ostensible y abierta lo dispuesto en las anteriores disposiciones, en cuanto a los efectos de las sentencias de nulidad, toda vez que, a pesar de que la jurisdicción contenciosa administrativa anuló el acto en virtud del cual el municipio recaudó el impuesto de industria y comercio desde el año 1999 [ordenanza 021 de 1999], siguió cobrando el impuesto a la sociedad.

Igualmente, dijo que la Administración Municipal desconoció los efectos de la derogatoria de una norma, tal y como se desprende de las consideraciones anotadas en la Resolución 051 del 25 de octubre de 2006, que confirmó la sanción impuesta.

Aseveró que la Administración olvidó que el cobro del impuesto el predio de la sociedad surgió con la Ordenanza 21 de 1999, pues, previo a esa ordenanza, AGRECON declaraba y pagaba el impuesto en el Distrito de Barranquilla. Que, por tanto, al ser anulada esta ordenanza, debió tomarse como si nunca hubiera existido, respetando las situaciones particulares consolidadas durante su vigencia.

Afirmó que el Municipio de Puerto Colombia desconoció los efectos de la derogatoria de disposiciones anteriores, las que no reviven por la nulidad de la norma que las derogó. Esto por aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Para que esto ocurra, agregó, debe expedirse un nuevo acto que reviva las disposiciones derogadas por el Acuerdo.

Indicó que las ordenanzas que citó la administración municipal en el acto administrativo que resolvió el recurso de reconsideración están derogadas, de tal manera que no es posible invocar la Ordenanza 30 de 1913. Además, añadió, esta ordenanza, si bien es valiosa históricamente, no se aplica hoy en día.

Se preguntó cómo la Administración de Puerto Colombia concluyó que la Ordenanza de 1913, con las variaciones que introdujo el Acto Legislativo 01 de 1993, está vigente, y que de esa norma territorial se desprende que la zona del departamento en donde se ubica la fábrica de la sociedad está en su jurisdicción.

#### **f. Nulidad por falta de competencia**

Sostuvo que, como consecuencia de los cargos anteriores, el Municipio de Puerto Colombia no tiene competencia para sancionar a la sociedad por no declarar el impuesto de industria y comercio en su jurisdicción. Advirtió que la planta fabril de AGRECON no está ubicada en el municipio de Puerto Colombia, y que, por tanto, no se originó el hecho generador del tributo que pretende cobrar el municipio.

Insistió en que la Resolución 051 del 25 de octubre de 2006 fue proyectada por personas ajenas a la Administración Municipal; esto es, por personas privadas que no tendrían competencia. Esto de acuerdo con un sello pequeño puesto al lado de la firma del Secretario de Hacienda Municipal.

Para la sociedad, la falta de competencia del Municipio violó lo dispuesto en los artículos 186 y 188 del Acuerdo 012 de 2005, que asignan la competencia funcional para fiscalizar y discutir los impuestos municipales en cabeza del Secretario de Hacienda y de los funcionarios del nivel profesional a quienes se les deleguen esas funciones.



Indicó que la delegación de la función de adelantar labores de fiscalización tributaria, en cabeza de particulares, contraría los principios de la función pública consignados en los artículos 209 y 210, inciso 2º, de la Constitución Política.

## **2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del Municipio de Puerto Colombia contestó la demanda en los siguientes términos:

Explicó que la Resolución SDH-IPU-S-002 de 2005 no fue revocada por un error en la base de liquidación, sino por las razones indicadas en la parte motiva de la Resolución DSH-ICO-S-003 del 19 de diciembre de 2005, por aplicación del artículo 683 del Estatuto Tributario.

Dijo que en la actualidad sólo existe una sanción impuesta a la demandante, contenida en la Resolución SDH-ICO-004 de 2006, pues la que fue impuesta inicialmente en la Resolución SDH-IPU-S-002 fue revocada por la Administración antes de que fuera notificada a la parte actora.

### **Expedición irregular de los actos demandados**

En cuanto a la expedición irregular de los actos demandados, precisó que el emplazamiento previo por no declarar 20905-51 se formuló por la omisión de la demandante de presentar la declaración del impuesto de industria y comercio del año 2005.

Que la Resolución SHD-IPU-002 de 2005, mediante la cual se impuso sanción por no declarar, fue revocada antes de que le fuera notificada y en los términos del artículo 736 del Estatuto Tributario.

Que en la Resolución SHD-IPU-002 de 2005 se dejó constancia de que de acuerdo con el artículo 245 del Acuerdo 20 de 2001, vigente al momento en que ocurrió la infracción sancionada, la base para aplicar la sanción por no declarar son *“las consignaciones bancarias o los ingresos brutos del período al cual corresponda la declaración no presentada, o los ingresos brutos que figuren en la última declaración presentada.”*

Que, inicialmente, la Administración tomó ingresos obtenidos fuera del Municipio de Puerto Colombia para liquidar la sanción, y que aunque el Acuerdo 020 de 2001 lo habilitaba para ello, estimó que lo justo y equitativo era que la base de la sanción estuviera conformada por los ingresos brutos obtenidos en el Municipio. Por esta razón revocó la resolución sanción inicial.

Aclaró que la resolución de revocatoria sólo revocó la resolución sanción mas no el emplazamiento previo por no declarar 20905-51 de 2005.

Que como la omisión de la demandante, de no presentar la declaración del impuesto, ocurrió en el año 2005, la normativa aplicable para imponer la sanción era el artículo 245 del Acuerdo 020 de 2001 y no el artículo 258 del Acuerdo 012 de 2005, que fue proferido con posterioridad al hecho sancionado. Que de haberse aplicado el Acuerdo 012 de 2005, se habría agravado la situación del contribuyente, pues mientras que el Acuerdo 020 fija la sanción en el 5% de los ingresos brutos, el Acuerdo 012 los fija en un porcentaje superior del 10%.

Que el Municipio aplicó el Acuerdo 020 de 2001, en virtud del principio de favorabilidad y respetó el derecho de defensa que le asiste a la demandante.

Que no es cierto que el emplazamiento por no declarar 20905-51 de 2005 haya perdido efecto por la revocatoria directa de la resolución que imponía la sanción inicial.

Que tampoco es cierto que la Administración haya proferido el emplazamiento por no declarar 364-9 del 15 de junio de 2006 con posterioridad a la Resolución S004 de 2006, ahora demandada, pues este emplazamiento se refirió a la no presentación de la declaración del impuesto de industria y comercio durante el año 2006, correspondiente al año gravable 2005.

### **Falsa motivación**

Dijo que si bien es cierto que existe un error en la cita y la transcripción de la norma que fundamentó la sanción impuesta en la Resolución S-004 de 2006, pues en vez de referirse al Acuerdo 020 de 2001 se aludió al Acuerdo 021 de 2001, lo cierto es que este error es fútil, porque lo importante es que la norma que sustenta

la actuación administrativa exista y sea aplicable, lo que en el caso es un hecho incuestionable.

Que a pesar del error contenido en la parte motiva de la resolución, la aplicación de las bases y el monto de la sanción, de los artículos citados, y del artículo 245 del Acuerdo 020 de 2001, lleva a concluir que la sanción se fundamentó en normas aplicables al caso concreto.

#### **Violación de normas superiores**

El Municipio indicó que la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, confirmada por el Consejo de Estado, que declaró la nulidad de la Ordenanza 21 de 1999, no definió los límites entre el Distrito de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia.

Que la demandante sí es sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, pues durante los años 2004 y 2005 realizó operaciones gravadas con el impuesto en el Municipio de Puerto Colombia.

Que la polémica por la definición de los límites entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito de Barranquilla fue generada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Regional Atlántico, al retirar de la base de datos ciertos predios que estaban ubicados en el Municipio de Puerto Colombia y fueron incorporados en la base de datos del Distrito de Barranquilla. Sin embargo, añadió, esta situación fue corregida con ocasión de la decisión de tutela proferida por el Tribunal Superior de Barranquilla del 15 de septiembre de 2006, que dejó sin efectos la Resolución 08-000-123-05 del 29 de diciembre de 2005, proferida por el IGAC Regional Atlántico, mediante la cual se dispuso, irregularmente, la entrega de las inscripciones catastrales a Barranquilla y ordenó al IGAC la realización de la inscripción de la renovación catastral sobre dichos predios que, para el año 2005, estaban en la jurisdicción de Puerto Colombia, conforme con el artículo 57 de la Resolución 2555 de 1988.

#### **Nulidad por falta de competencia**

Dijo que la sociedad demandante es y ha sido contribuyente del Municipio de Puerto Colombia de conformidad con el Estatuto Tributario de Rentas del municipio y hasta tanto el conflicto limítrofe se resuelva.

Que la sociedad demandante tomó partido en favor del Distrito de Barranquilla sin indagar sobre la seguridad jurídica de su decisión de pagar, en perjuicio del municipio de Puerto Colombia, el impuesto de industria y comercio.

### **2.3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda con fundamentó en las siguientes consideraciones:

#### **Expedición irregular**

Estableció que la Resolución SDH-ICO-S-004 del 20 de enero de 2006, que le impuso sanción a la demandante por no declarar el impuesto de industria y comercio del año 2004, fue expedida con posterioridad al Emplazamiento SDH-ICO-020905-051 del 2 de septiembre de 2005.

Estimó que la Resolución SDH-IPU-003 del 19 de diciembre de 2005 sólo se limitó a revocar la sanción que inicialmente le había impuesto la administración a la demandante en la Resolución SDH-IPU-002 del 20 de noviembre de 2005, por considerarla excesiva.

Dijo que revocada la sanción inicial (Resolución SDH-IPU-002), la Administración Municipal podía imponer nuevamente la sanción, como en efecto lo hizo en la Resolución SDH-ICO-S-004 de 2006, derivada del emplazamiento por no declarar SDH-ICO-020905-051 del 2 de septiembre de 2005.

#### **Falsa motivación**

Dijo que el municipio sí emplazó a la demandante de manera previa a la expedición de la Resolución SDH-ICO-S-004 de 2006, que le impuso la sanción por no declarar.

Estimó que el municipio, en la Resolución S-004 de 2006, en efecto, incurrió en error al citar el artículo 245 del Acuerdo 21 de 2005, puesto que el estatuto tributario vigente en el Municipio de Puerto Colombia, para la época de los hechos, era el Acuerdo 020 de 2001.

Que, sin embargo, el anterior error no tiene la vocación de viciar el acto administrativo, pues el estatuto tributario existe (Acuerdo 21 de 2005) y establece la sanción. De tal manera que no se puede afirmar que se fundó en normas no vigentes o inexistentes.

### **Demás cargos**

Consideró que, conforme con los artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983, el sujeto activo del impuesto de industria y comercio es el municipio en cuya jurisdicción se desarrolle la actividad comercial, industrial o de servicios, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin él.

Que cuando existe duda sobre la jurisdicción en la que se debe declarar y pagar el impuesto, en el caso del contribuyente que ejerce la actividad en locales o predios ubicados en zonas limítrofes, debe acudir a la autoridad catastral correspondiente a efectos de que certifique e informe acerca de la jurisdicción que corresponde. Esto porque, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales son las que tienen bajo su responsabilidad *“la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.”*

Que el contribuyente no debe tomar parte en las controversias de límites que se susciten entre las entidades territoriales, toda vez que puede eximirse de cualquier error en las declaraciones y pago del impuesto con la sola certificación de la autoridad catastral correspondiente.

En el caso concreto, advirtió que la demandante no aportó la certificación proveniente de la autoridad catastral correspondiente, que certificara que la planta fabril no estaba ubicada en el Municipio de Puerto Colombia, sino en Barranquilla; y tampoco aportó la identificación predial y/o catastral del predio donde está ubicada la fábrica.

Que la sociedad demandante se limitó a oponerse a la resolución sanción con fundamento en que la ubicación de los predios de su propiedad fue definida por la sentencia del Tribunal del Atlántico, que declaró la nulidad de la Ordenanza 021 de 1999, que aclaró y precisó los límites del municipio de Puerto Colombia con el Distrito de Barranquilla.

Que tampoco era de recibo que la demandante adujera que venía pagando el impuesto en el Distrito de Barranquilla, porque, de igual manera, tampoco demostró que para las fechas en que hizo el pago, el predio donde desarrollaba la actividad fabril estaba ubicado en esa ciudad.

Que si el predio objeto de controversia fuera el certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el 26 de enero de 2009, según el cual para el año 2005 venía inscrito en la jurisdicción del Municipio de Puerto Colombia, le asistiría la razón al municipio demandado al afirmar que la demandante debía declarar y pagar el impuesto de industria y comercio, por el año gravable 2005, en su jurisdicción

Que en caso de que el predio de la demandante no correspondiera al identificado por el IGAC, la sociedad actora, estando obligada a hacerlo, no aportó la prueba de la identificación catastral de su predio.

No condenó en costas.

#### **2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de la **parte actora** apeló la sentencia del Tribunal. Las razones de su inconformidad se resumen a continuación.

Que no es acertada la afirmación del Tribunal, en cuanto a que la revocatoria de la resolución sanción inicial no impedía que la Administración Municipal impusiera una nueva sanción derivada del emplazamiento del 2 de septiembre de 2005, pues el efecto de la revocatoria no recae sólo frente a la sanción impuesta en la Resolución SDH-ICO-S-004, sino que el emplazamiento también perdió valor como tal. Prueba de ello es que la Administración expidió un nuevo emplazamiento el 15 de junio de 2006, con posterioridad a la segunda resolución [SDH-ICO-S-004].

Insistió en que si la Administración pretendía imponerle una nueva sanción con posterioridad a la revocatoria inicial, debió iniciar un nuevo procedimiento. Esta omisión, agregó, es violatoria del derecho de defensa que le asiste, y muestra que ha sido sancionada dos veces por el mismo período.

Que el Tribunal ignoró que los efectos de la nulidad de los actos administrativos son ex tunc, es decir, que las cosas vuelven al estado anterior a la expedición del acto.

Que al resolver la causal de nulidad por falsa motivación, el Tribunal ignoró que el primer emplazamiento proferido por la Administración Municipal fue revocado, y que el segundo emplazamiento, esto es, el del 15 de junio de 2006, fue expedido con posterioridad a la resolución que en esta oportunidad se demanda.

Que el a quo no tuvo en cuenta la innegable falta de concordancia en las normas locales en las que dijo fundamentarse el acto administrativo acusado, pues citó un Acuerdo del 2001 y, posteriormente, otro del 2005.

Insistió en que a partir del fallo del Tribunal Administrativo del Atlántico del 20 de noviembre de 2003, confirmado por el Consejo de Estado el 9 de diciembre de 2004, que declaró la nulidad de la Ordenanza 21 de 1999, en la que la Asamblea del Atlántico aclaró y precisó los límites del Municipio de Puerto Colombia con el Municipio de Tubará y el Distrito de Barranquilla, la sociedad debía declarar y pagar el impuesto de industria y comercio en la ciudad de Barranquilla. No obstante, agregó, el Municipio de Puerto Colombia se negó y continúa negándose a aceptar y aplicar el fallo de nulidad citado, pretendiendo, además, revivir las ordenanzas anteriores, en particular la Ordenanza 30 de 1913, sin tener en cuenta que esta fue derogada por la Ordenanza 21 de 1999.

Reiteró que el hecho de que el Municipio de Puerto Colombia ignorara lo respondido por la sociedad en la respuesta al emplazamiento inicial, así como el fallo de nulidad de la Ordenanza 21 de 1999, y se hubiera limitado a aplicar la sanción establecida en el estatuto de rentas municipales vigente, implica aplicarle a la sociedad una responsabilidad objetiva proscrita en el sistema jurídico colombiano, con unas pocas excepciones, entre las que no está la materia tributaria.

Que el Tribunal no tuvo en cuenta el hecho de que la sociedad declaró y pagó el impuesto de industria y comercio del año 2004 en el Distrito de Barranquilla, lo que hacía antes de ser anulada la Ordenanza 21 de 1999.

Indicó que la sociedad aportó pruebas que demostraban que antes de la expedición de la Ordenanza 21 de 1999, declaró y pagó el impuesto en Barranquilla. Que a partir de la entrada en vigencia de la Ordenanza lo hizo al Municipio de Puerto Colombia y, luego de que fue anulada, lo hizo en el Distrito de Barranquilla, nuevamente, como consecuencia de los efectos del fallo del Tribunal.

Que no es cierto que a la sociedad le hubieran asaltado dudas sobre el lugar donde debía declarar y pagar el impuesto, ni que haya tomado partido voluntariamente en una disputa territorial. Por el contrario, añadió, la sociedad es víctima de una disputa de límites municipales, en medio de la cual las dos entidades territoriales exigen el pago del impuesto, sin que exista un acuerdo para no perjudicarlo.

Que el certificado del IGAC no aclara la situación anterior, porque, precisamente, esta entidad se encontraba adelantando las gestiones tendientes a aclarar los límites municipales, ya que la Secretaría de Planeación Departamental le había indicado que el conflicto no había sido resuelto.

Que la certificación del IGAC que tuvo en cuenta el Tribunal es imprecisa, pues en ese documento se afirmó que para el año 2005 “venía inscrito” en la jurisdicción del Municipio de Puerto Colombia. Es decir, no se sabe si esa expresión equivale a decir que está o estuvo inscrito.

Que el IGAC territorial Atlántico olvidó señalar en la certificación, como sí lo dijo el apoderado del municipio, que había cambiado la base catastral de datos a raíz de la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 21 de 1999, y que sólo a partir de cierta sentencia de tutela del 15 de septiembre de 2006, se le devolvió la base catastral al Municipio de Puerto Colombia. Esta decisión era transitoria, mientras el Municipio iniciaba la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho. [Informó que la acción cursa actualmente en la Sección Primera del Consejo de Estado, expediente 110010324000200700212-00]



## **2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El apoderado del **Municipio de Puerto Colombia** insistió en lo dicho en el escrito de contestación de la demanda.

El apoderado de la **parte actora** reiteró lo dicho en la demanda y en el recurso de apelación.

## **2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El representante del **Ministerio Público** rindió concepto en los siguientes términos:

Dijo que como la demandante posee un inmueble en el que ejerce la actividad industrial, inscrito catastralmente en el municipio de Puerto Colombia, según la certificación del IGAC, debe declarar y pagar el impuesto en esa jurisdicción.

Indicó que la demandante fue emplazada previamente y tuvo la oportunidad de declarar. No obstante, añadió, la parte actora no lo hizo en el término que la Administración le otorgó. Que, por eso, es procedente la sanción del artículo 643 del Estatuto Tributario.

Adujo que si bien la Administración Municipal revocó una decisión que no había sido comunicada y que no estaba en firme, no ocurrió lo mismo con el emplazamiento previo SDH-ICO-020905 del 2 de septiembre de 2005, vigente para el momento en que se profirió la segunda resolución sanción.

Aseveró que el nuevo emplazamiento del 15 de junio de 2006 implica otra actuación que puede ser objeto de revisión, pero que no conlleva nulidad o irregularidad alguna; menos cuando ese emplazamiento no surtió efectos ni fue soporte de la sanción.

Sobre el error en la cita de una norma correspondiente a un Acuerdo no aplicable al caso, sostuvo que no afecta la legalidad de los actos administrativos demandados.

## **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala decidirá el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad Concretos Argos S.A. contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que negó la nulidad de las resoluciones SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006 y 51 del 25 de octubre de 2006, proferidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia.

En los términos del recurso de apelación, la Sala tendría que decidir si los actos administrativos demandados son nulos por violación del debido proceso, por falsa motivación y por falta de competencia.

Sin embargo, dado que la Sala anticipa que prosperará la causal de nulidad por falta de competencia, la Sala se abstendrá de analizar las demás causales de nulidad alegadas.

### **VIOLACIÓN POR FALTA DE COMPETENCIA**

El problema jurídico que corresponde resolver es si el municipio de Puerto Colombia, para la vigencia 2005 (año gravable 2004), era el sujeto activo del impuesto de industria y comercio por las actividades industriales que ejecutó AGRECON (hoy Concretos Argos S.A.) parte demandante en el proceso.

La Sala considera que el Distrito de Barranquilla era el sujeto activo del impuesto de industria y comercio, para la vigencia 2005, por las actividades industriales que AGRECON (hoy Concretos Argos S.A.) ejecutó, por las razones de hecho y de derecho que se pasan a exponer:

#### **Razones de derecho**

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio recae, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

El artículo citado establece una regla general, conforme con la cual el municipio llamado a percibir el impuesto de industria y comercio, es decir el sujeto activo del tributo, es aquel **en el que se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios.**

En el caso del desarrollo de la actividad industrial, pertinente al caso, la jurisprudencia de la Sección, en armonía con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990<sup>1</sup>, ha sostenido que el impuesto se debe declarar y pagar en el municipio de la **sede fabril** del contribuyente<sup>2</sup>.

En ese contexto jurídico, se procede a analizar los hechos probados o no controvertidos a efectos de determinar si es el municipio de Puerto Colombia o el Distrito de Barranquilla, el sujeto activo del impuesto de industria y comercio por la vigencia 2005, puesto que la litis se contrae a definir la jurisdicción territorial en la que se encontraba ubicada la sede fabril de la demandante para el año objeto de cuestionamiento.

### **Razones de hecho**

En el caso objeto de examen se parte de los siguientes hechos probados:

- Conforme con el certificado de existencia y representación legal de la sociedad Concretos Argos S.A.<sup>3</sup>, esta empresa se constituyó en el año 1985 con domicilio en la ciudad de Bogotá. En el año 2006 se fusionó con las sociedades Agregados y Concretos S.A. Agrecon (domiciliada en Barranquilla) y Concretos de Occidente S.A. (domiciliada en Puerto Tejada, Cauca). El objeto social principal consiste en *“LA EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN, TRANSFORMACIÓN, TRANSPORTE, BENEFICIO, APROVECHAMIENTO INTEGRAL, COMERCIALIZACIÓN Y VENTA DE MINERALES PÉTREOS (...) UTILIZADOS EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, (...)*

---

<sup>1</sup> Artículo 77. “Impuesto de industria y comercio. Para el pago del impuesto de industria y comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos provenientes de la comercialización de la producción”.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 3 de diciembre de 1999, Consejero ponente Delio Gómez Leyva; del 8 de marzo de 2002, expediente 12300, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié; del 8 de marzo de 2002, expediente 12159, Consejera ponente María Inés Ortiz Barbosa y, del 21 de junio de 2012, expediente 17819, Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, entre otras.

<sup>3</sup> Certificado de Cámara y Comercio visible en el folio 39.

- En los folios 155 a 167 consta que la empresa Agregados y Concretos S.A. declaró y pagó el impuesto de industria y comercio en el Distrito de Barranquilla por los períodos 6º del año 1998; 1º a 6º del año 1999 y 1º a 6º del 2005 (períodos gravables 1997, 1998, 2004, respectivamente). Reportó como dirección la Calle 98 Carrera 65 Esquina.
- En los folios 168 a 174 consta que la empresa Agregados y Concretos S.A. declaró y pagó el impuesto de industria y comercio en el municipio de Puerto Colombia por las vigencias 2000 a 2004 (períodos gravables 1999 a 2003). Reportó como dirección Vía Circunvalar Las Flores.
- Mediante la Ordenanza 21 del 26 de mayo de 1999, la Asamblea Departamental del Atlántico aclaró y precisó los límites del Municipio de Puerto Colombia con el Municipio de Tubará y el Distrito Especial de Barranquilla. En esa ordenanza se segregaron del Distrito de Barranquilla los predios denominados “Corredor Universitario” y la “Urbanización Villa Campestre”. (Fls 457 a 461)
- Con posterioridad a la expedición de la Ordenanza 21 de 1999, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante la Resolución 08-000-0155-99, inscribió en el Municipio de Puerto Colombia ciertos predios, entre ellos, los segregados del Distrito de Barranquilla.
- Mediante la sentencia del 20 de noviembre de 2003, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad de la Ordenanza 21 de 1999. Esta decisión fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la sentencia del 9 de diciembre de 2004<sup>4</sup>, en concreto, por la siguiente razón:

*“De conformidad con el material obrante en el expediente y con la normatividad vigente, la Sala encuentra que, en primer lugar, si la Ordenanza 0021 de 1999 tuvo como fundamento jurídico el artículo 14 de la Ley 136 de 1994, debió seguir el procedimiento allí previsto, uno de cuyos pasos era la realización de una consulta popular que no se llevó a cabo. Además, de conformidad con la certificación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con la Ordenanza 21 de 1999, se está segregando del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla un área de 1.435.06 hectáreas, para lo cual la Asamblea Departamental carecía de facultades.”*

---

<sup>4</sup> Expediente 1999-02322, Consejera ponente Olga Inés Navarrete Barrero.

- Mediante la Resolución 08-573-0244-2005, el IGAC Regional Atlántico canceló la inscripción catastral de los predios que fueron inscritos en el Municipio de Puerto Colombia en el año 2000, en virtud de la expedición de la Ordenanza 21 de 1999, declarada nula por la jurisdicción contenciosa administrativa.
- Mediante la Resolución 1270 del 12 de julio de 2005, los entonces Ministros del Interior y de Hacienda ordenaron al IGAC iniciar el proceso de deslinde entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito de Barranquilla.
- El IGAC, mediante la Resolución 08-000-123-05 de 29 de diciembre de 2005, y en cumplimiento del fallo que anuló la Ordenanza 21 de 1999, según se dice en la parte motiva de la misma, entregó al Distrito de Barranquilla la base catastral de los predios que, mientras estuvo vigente la Ordenanza 21 de 1999, estaban inscritos en la base de datos del Municipio de Puerto Colombia.
- El alcalde de Puerto Colombia interpuso tutela ante el Juzgado Primero Penal del Circuito de Barranquilla en contra del IGAC por haber expedido la Resolución 08-000-123-05 de 29 de diciembre de 2005. El juzgado la negó por improcedente.
- La sentencia del Juzgado Primero Penal del Circuito de Barranquilla fue revocada mediante la sentencia del 15 de septiembre de 2006 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Penal. Adicionalmente, dejó sin efectos la Resolución 08-000-123-05 del 29 de diciembre de 2005, hasta tanto fuera demandada ante la jurisdicción contencioso administrativa, y ordenó al IGAC que realizara nuevamente la inscripción de la renovación catastral que estaba vigente en el año 2005 en el Municipio de Puerto Colombia.
- El municipio de Puerto Colombia demandó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en única instancia, ante el Consejo de Estado, la Resolución 08-000-123-05 del 29 de diciembre de 2005.
- La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la sentencia del 26 de junio de 2013<sup>5</sup>, se inhibió de pronunciarse de fondo porque consideró que la Resolución 08-000-123-05 del 29 de diciembre de 2005 era un acto de

ejecución de las sentencias que ordenaron la nulidad de la Ordenanza 021 de 1999. Dijo textualmente:

*“Es evidente que el IGAC expidió el acto acusado para darle cumplimiento a los fallos judiciales que dispusieron la nulidad de la Ordenanza núm. 021 de 1999, lo cual trajo como consecuencia que los predios que fueron inscritos catastralmente en el Municipio de Puerto Colombia en el año 2000, en virtud de la expedición de dicha Ordenanza, debieran ser cancelados catastralmente en el citado Municipio, lo que se hizo mediante la Resolución núm. 08-573-0244-2005, para ser inscritos en el catastro del Distrito de Barranquilla, en donde se encontraban antes de ser expedida la Ordenanza declarada nula.”*

- Mediante el oficio SPD-0724 del 31 de octubre de 2007, la Secretaría de Planeación del Departamento del Atlántico, con ocasión de una prueba ordenada por el Tribunal, informó:

*“Entre el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia, se viene adelantando un proceso de deslinde, coordinado por la Unidad de Deslindes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Nacional) con la participación del Ministerio Público y el apoyo del Departamento del Atlántico. El proceso de deslinde se inició en cumplimiento a lo dispuesto por la resolución No. 1270 del 12 de julio de 2.005, emitida conjuntamente por los Ministerios Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, la cual le ordenó al IGAC iniciar la ejecución del proceso de deslinde entre las entidades territoriales.*

*La anterior disposición, se emitió en razón a que la ordenanza 15 de 1961 que ratificaba los límites consignados en actas de deslinde del IGAC de 1951 entre las entidades territoriales mencionadas, fue derogada por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de diciembre de 2.004. Adicionalmente, la expedición del acto legislativo No. 01 de 1.993 mediante el cual se erigió la ciudad de Barranquilla en Distrito Especial Industrial y Portuario le anexó a Barranquilla el área comprendida por el corregimiento de la playa del municipio de Puerto Colombia, modificando sus límites sin embargo, no definió los límites con este municipio.*

*Igualmente, la ordenanza 30 de 1.913, ya había determinado el territorio que comprendía cada entidad territorial con sus agregaciones, pero no determinó límites.*

*En 1.999 la Asamblea del Departamento del Atlántico, mediante la ordenanza 21 de 1.999 aclaró y ratificó los límites consignados en el acta de deslinde del IGAC de 1951, no obstante, ésta ordenanza también fue anulada por el Consejo de Estado en fallo del 19 de diciembre de 2.004.*

*En la actualidad subsiste el conflicto limítrofe entre éstas dos entidades territoriales, no obstante de haberse adelantado tres reuniones y verificado en campo las pretensiones de las partes.” (Fls. 466 y 467)*

- Mediante el oficio del 18 de junio de 2009, con ocasión de cierto requerimiento hecho por el Tribunal<sup>6</sup>, el IGAC le informó que *“en la margen derecha de la vía Circunvalar –las Flores, se encuentra registrado en nuestros archivos*

<sup>5</sup> Expediente 2007-00212, Consejera ponente María Elizabeth García González.

<sup>6</sup> Mediante providencia del 26 de enero de 2009, el Tribunal pidió al IGAC que informara si el predio de propiedad de Agregados y Concretos AGRECON S.A. (hoy Concretos Argos S.A.), destinado a la producción y venta de concreto,

*catastrales, el predio con referencia No. 01-03-013-0001-000 con folio de matrícula No. 040-0332302 a nombre de Cementos Caribe S.A., el cual para el año 2.005 venía inscrito en jurisdicción del Municipio de Puerto Colombia, (...)*<sup>7</sup>

Del recuento de hechos probados y no controvertidos, la Sala evidencia que existe un conflicto limítrofe entre el Distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia, conflicto en el que se habría visto involucrado el predio en el que opera la sede fabril de AGRECON (hoy Concretos Argos S.A.), razón fundamental por la que se discute sobre el sujeto activo del impuesto de industria y comercio.

Se advierte también, que pese a que ese conflicto limítrofe se trató de remediar mediante la expedición de la Ordenanza 21 de 1999, que habría segregado del Distrito de Barranquilla, a favor del municipio de Puerto Colombia, ciertos terrenos en los que estaría ubicada la sede fabril de AGRECON (hoy Concretos Argos S.A.), esa ordenanza fue declarada nula mediante sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico del 20 de noviembre de 2003, que fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de diciembre de 2004. Además, está probado que mediante la Resolución 08-000-123-05 del 29 de diciembre de 2005 el IGAC dio cumplimiento a la Ordenanza citada.

También es un hecho probado que AGRECON (hoy Concretos Argos S.A.), antes de que se expidiera la Ordenanza 21 de 1999 venía declarando y pagando el impuesto de industria y comercio en el Distrito de Barranquilla. Prueba de lo anterior son las declaraciones del impuesto que aportó por los períodos 6º del año 1998 y 1º a 6º del año 1999 (períodos gravables 1997 y 1998).

Y que a partir del año 2000 y hasta el año 2004 (períodos gravables 1999 a 2003), esto es, en vigencia de la Ordenanza 21 de 1999, declaró y pagó el impuesto de industria y comercio en el municipio de Puerto Colombia.

Habida cuenta de que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de diciembre de 2004, declaró la nulidad de la Ordenanza 21 de

---

agregado, prefabricado, situado al margen de la Vía Circunvalar Las Flores, para el año 2005 aparecía en comprensión territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla o del Municipio de Puerto Colombia. (Fl. 494 cp)

<sup>7</sup> Folio 170 del cuaderno de anexos.

Cementos del Caribe en la actualidad es Cementos Argos, que es filial de la empresa matriz Inversiones Argos. [www.gacetafinanciera.com/CEMARGOS.doc](http://www.gacetafinanciera.com/CEMARGOS.doc)

1999, la demandante probó que, por la vigencia 2005 (año gravable 2004), pagó el impuesto de industria y comercio nuevamente en Barranquilla.

Las pruebas reseñadas no fueron suficientes para el a quo, puesto que consideró que la demandante debió aportar la cédula catastral del predio, a efectos de que se pudiera apreciar que la planta fabril no estaba ubicada en el municipio de Puerto Colombia sino en el Distrito de Barranquilla. Estimó que, en todo caso, el certificado que fue pedido como prueba de oficio por el Tribunal no permite tener certeza de que el predio descrito en esa certificación sea el objeto de la controversia y que, en todo caso, si lo fuera, daba cuenta de que para el año 2005, el predio figuraba en la base de datos del catastro del municipio de Puerto Colombia. Que, en consecuencia, le tocaba pagar en ese municipio. Y que si el predio objeto de la certificación no fuera el objeto del litigio, lo cierto era que al demandante le correspondía probar la identificación del predio.

La Sala no comparte las razones de la decisión que se plasmaron en la sentencia apelada.

La Sala considera que la certificación que expidió el IGAC da cuenta del predio ubicado *en la margen derecha de la vía Circunvalar –Las Flores*. Esa descripción concuerda con la dirección que la demandante reportó en las declaraciones del impuesto de industria y comercio que se presentaron en el municipio de Puerto Colombia.

Habida cuenta de que la sentencia del Consejo de Estado que confirmó la nulidad de la Ordenanza 021 de 1999, quedó ejecutoriada en diciembre del año 2004, y que la Resolución 08-000-123-05, que ejecutó esa sentencia, se expidió hasta el 29 de diciembre de 2005, el IGAC certificó de manera fiel a la realidad que el predio anteriormente aludido, para el año 2005, venía inscrito en la base catastral del Municipio de Puerto Colombia. La sentencia apelada no advirtió que esa inscripción se originó, precisamente, en la expedición de la Ordenanza 021 de 1999.

De manera que, de la certificación del IGAC no puede inferirse que la demandante debió pagar el impuesto de industria y comercio en el municipio de Puerto Colombia, puesto que está demostrado que desde diciembre del año 2004, el Consejo de Estado confirmó la nulidad de la Ordenanza 021 de 1999 y, que, por lo



tanto, en virtud de los efectos inmediatos del fallo, a partir de la vigencia 2005, año gravable 2004, la demandante estaba obligada a pagar el impuesto de industria y comercio, nuevamente, en el Distrito de Barranquilla, como efectivamente lo hizo.

Lo anterior, independientemente de que sólo hasta el año 2013 se haya tenido la certeza de que la Resolución 08-000-123-05 fue expedida como acto de ejecución de la sentencia del 4 de diciembre de 2004, en virtud de que el Consejo de Estado se inhibió para decidir de fondo sobre la nulidad de esa resolución.

El a quo también puso en tela de juicio que el predio a que aludió la certificación del IGAC fuera el mismo que estuviera comprometido en el conflicto limítrofe entre las dos entidades territoriales. Por eso consideró que, incluso si se tratara del mismo predio, la demandante debió demostrar la identificación catastral del predio.

La Sala considera que la identificación catastral del predio nunca fue un hecho relevante por demostrar, puesto que las partes nunca controvertieron que el predio, en el que operaba la sede fabril de la demandante, fuera distinto al predio que se vio comprometido en el conflicto limítrofe entre las dos entidades territoriales. En el caso concreto se parte del presupuesto de que se trata del mismo predio.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que las pruebas aportadas por la demandante dan cuenta de que, efectivamente, el municipio de Puerto Colombia no era sujeto activo del impuesto de industria y comercio que se causó a cargo de la demandante por la vigencia 2005 (período gravable año 2004). Que el sujeto activo era el Distrito de Barranquilla y que la demandante demostró que pagó el impuesto en esa jurisdicción.

En todo caso, para la Sala resulta impertinente que el contribuyente asuma las consecuencias del conflicto limítrofe que existe entre las dos jurisdicciones territoriales. Máxime cuando está probado que pagó en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla que es el que, para el año 2004, tenía la calidad de sujeto activo del impuesto por todas las razones fácticas anteriormente analizadas.

Prospera el cargo de apelación y, en consecuencia, se revocará la sentencia apelada, para, en su lugar, declarar la nulidad de la Resolución SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006 y su confirmatoria, Resolución 051 del 25 de octubre de 2006, expedidas por el Secretario de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia.

A título de restablecimiento del derecho se declara que la sociedad Concretos Argos S.A. no está obligada a pagar la sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio en el Municipio de Puerto Colombia por el año gravable 2005.

Finalmente, la Sala no accederá a la pretensión de devolución de las sumas de dinero presuntamente pagadas por la demandante, por concepto de la sanción que le fue impuesta, puesto que en el expediente no aparece probado ese pago.

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,

**F A L L A:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia apelada por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. En su lugar:

***PRIMERO: DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución SDH-ICO-S-004 del 30 de enero de 2006 y su confirmatoria, Resolución 051 del 25 de octubre de 2006, expedidas por el Secretario de Hacienda del Municipio de Puerto Colombia, mediante la que se le impuso a la sociedad Concretos Argos S.A. sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio de los bimestres del año gravable 2004 (vigencia 2005).*

*A título de restablecimiento del derecho **DECLÁRASE** que la sociedad Concretos Argos S.A. no está obligada a pagar la sanción por no declarar por el impuesto de industria y comercio de los bimestres del año gravable 2004 (vigencia 2005) en el municipio de Puerto Colombia.*

**SEGUNDO: NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

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

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente de la Sala

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**