



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

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	13001-23-33-000-2015-00625-01 (30014)
Demandante	AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.
Demandada	MUNICIPIO DE ARJONA BOLÍVAR
Temas	Impuesto de industria y comercio. Notificación sentencia. Requisito de procedibilidad. Captación de agua. Argumentos no propuestos en los actos demandados.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 12 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001, que resolvió lo siguiente¹:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la resolución 709 del 18 de diciembre de 2014 expedida por la Alcaldía de Arjona, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR** que la sociedad Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. no estaba obligada a pagar el impuesto de industria y comercio en el municipio de Arjona por el año gravable de 2013.

En caso de que hubiese sido pagada la obligación tributaria causada con ocasión a la expedición de la resolución 709 del 18 de diciembre de 2014, se **ORDENA** al Municipio de Arjona devolverlas (sic) dichas sumas de dinero a la sociedad Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., debidamente indexadas.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: El pago de las sumas adeudadas deberán actualizarse de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 187 del CPACA.

SEXTO: La entidad demandada deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante oficio del 23 de julio de 2014, el Municipio de Arjona le solicitó a la empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. corregir su declaración privada del impuesto de industria y comercio por el año 2013. La demandante dio respuesta el 15 de octubre del mismo año.

¹ Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF sentencia.



Posteriormente, con la resolución 709 del 18 de diciembre de 2014, la demandada liquidó el gravamen a cargo de la demandante respecto de la actividad de captación de agua e impuso sanción por inexactitud por el período gravable 2013².

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones³:

- **DECLARATORIAS:**

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No 709 expedida por el Alcalde del **ARJONA** el 18 de Diciembre de 2014 a través de la cual se liquida unilateralmente a favor de dicho municipio “impuesto de industria y comercio” por el periodo gravable año 2013, por la suma de **NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$975.016.398,00)** moneda corriente, por haberse expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse y falsa motivación.

- **DE CONDENAS**

2. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada y a título de restablecimiento del derecho se ordene al municipio de Arjona abstenerse de cobrar la suma de **NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$975.016.398,00) MONEDA CORRIENTE** e intereses. De haberse pagado efectivamente alguna suma de dinero, liquidada a través de la Resolución No 709 expedida el 18 de Diciembre de 2014, por el municipio de Arjona, Bolívar, a título de restablecimiento del derecho que se ordene a la demandada reintegrar a “**ACUACAR**” las sumas de dinero que se pruebe haber pagado de su patrimonio debidamente indexados, más los intereses legales permitidos.
3. Que se ordene al Municipio de **ARJONA** reintegrar a “**ACUACAR**” la suma pagada de \$243.460.239,00 correspondiente a liquidación unilateral ilegal del impuesto de industria y comercio por parte del Municipio año 2013, o cualquier otra suma de dinero que se pruebe haberle pagado **ACUACAR**, sumas debidamente indexados, más los intereses legales permitidos.
4. Que también como consecuencia se condene al municipio demandado a **PAGAR** las **COSTAS** que se llegaren a causar y los **HONORARIOS DE ABOGADO** a mi favor por virtud de esta gestión profesional que promuevo.

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 338 de la Constitución Política; 32 de la Ley 14 de 1983 (compilado en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986); 1, 14.20 (modificado por el artículo 2 de la Ley 689 de 2001) y 14.22, numeral 1° de la Ley 142 de 1994; 51 de la Ley 383 de 1997; y 38, 39, 40, 46, 47, 57 y 58 del Acuerdo Municipal 008 de 2008. Los argumentos de nulidad se resumen de la siguiente manera:

Si bien la prestación de servicios públicos se encuentra sujeta al impuesto de industria y comercio, lo cierto es que la captación de agua es una actividad complementaria que de ninguna manera puede entenderse que dé lugar a un hecho generador individual del gravamen en cuestión porque el legislador no lo consagró y aceptarlo sería incurrir en una doble tributación.

² Los antecedentes administrativos obran con la contestación a la demanda. Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF contestación. Se pone de presente que en la audiencia inicial del 10 de abril de 2024 y en la sentencia de primera instancia quedó consignado que la sociedad acudió al presente medio de control en virtud de la figura *per saltum* del artículo 720 del Estatuto Tributario.

³ Samai. Índice 13. PDF demanda.



Pese a que las normas nacionales y locales eran claras sobre el asunto, el municipio perseguía el pago del ICA sobre una actividad que no se encuentra sujeta al impuesto de manera directa, desplegando para ello medidas de embargo para llegar a acuerdos de pago en vigencias anteriores.

Explicó que a las empresas de servicios públicos domiciliarios que capten agua no se les puede gravar con ICA en el lugar donde se recoge el líquido, pues por un lado se vulneraría el inciso primero del artículo 51 de la Ley 383 de 1997 que establece que la obligación se causa en el municipio donde se presta el servicio al usuario final (Cartagena); y por otra parte, el párrafo primero de esa norma prohíbe que los ingresos obtenidos por la prestación del mismo servicio se graven más de una vez por la misma actividad.

Citó como jurisprudencia aplicable al caso la sentencia del Consejo de Estado del 11 de octubre de 2012⁴, en donde se analizó una situación sobre el tratamiento de agua como una actividad industrial gravada, que para el caso se trata de un asunto complementario al servicio de acueducto y se grava en el territorio donde se presta el servicio al usuario final.

Oposición de la demanda

El **Municipio de Arjona** controvertió las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente⁵:

De manera preliminar se opuso a cada una de las pretensiones con fundamento en que la sociedad no ejerció los recursos de ley, y además presentó la demanda por fuera del término previsto en la norma, lo que daba lugar a la ineptitud y caducidad de ésta⁶. Explicó que a la demandante le fue notificada la resolución enjuiciada el 18 de diciembre de 2014. Sin embargo, y ante la omisión de presentar los recursos de ley quedó el acto en firme en esa fecha, por lo que el plazo de los 4 meses para presentar la demanda vencía el 18 de abril de 2015, sin que a esa fecha se cumpliera con ello.

Refirió que el proceso de captación o desarenización del agua consistía en una actividad industrial llevada a cabo por parte de la sociedad en su jurisdicción en la que también comercializaba el agua no tratada para riego. Esto daba lugar a la realización del hecho generador y la consecuente sujeción pasiva al impuesto de industria y comercio, tal como se explicó en la resolución 709 de 2014, la cual quedó en firme ante la falta de presentación de los recursos en sede administrativa y su posterior ejecución dentro del proceso de cobro coactivo.

Señaló que los ingresos reportados por la demandante en la autoliquidación del gravamen presentada para la vigencia 2013 no se ajustaban a la realidad, debían ser superiores como quedó consignado en la resolución 709.

Sumado a lo anterior, para los años 2011 y 2012 la empresa venía cancelando el impuesto por su actividad de captación, desarenización y venta de agua cruda, prueba de ello era el contrato de transacción suscrito con el alcalde, de manera que no era cierto que el municipio sin explicación alguna liquidara la obligación, siendo improcedente el pago de la obligación por un valor inferior al que le correspondía.

⁴ Exp 17910, M.P Hugo Fenando Bastidas Bárcenas

⁵ Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF contestación.

⁶ Estas excepciones fueron negadas en audiencia inicial celebrada el 10 de abril de 2024.



Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001, declaró la nulidad de la resolución acusada por lo siguiente⁷:

1. Caducidad del medio de control

Advirtió que el municipio señaló que el acto fue notificado personalmente el 18 de diciembre de 2014, sin embargo, la constancia a la que hace referencia da cuenta es de la expedición de la resolución 709, más no el día en que fue puesta en conocimiento. Sumado a esto, la citación de la alcaldía en la que se requirió al gerente de la empresa demandante para que acudiera a conocer la decisión administrativa, era del 19 de diciembre de 2014, lo que denotaba una inconsistencia con su afirmación.

De manera que al no existir certeza sobre el momento en que fue notificada la resolución acusada, ni tampoco obrar prueba alguna que permitiera verificar el mecanismo supletorio del aviso, era viable entender que la sociedad se notificó por conducta concluyente el 3 de septiembre de 2015, que fue cuando conoció el mandamiento de pago que se libró en su contra. Y, como la demanda fue presentada el 23 de septiembre de 2015, es decir, dentro de los 4 meses que establece la norma, no se configuró la caducidad del medio de control.

2. Falta de agotamiento de la sede administrativa

Indicó que la demandante se acogió a la figura *per saltum* prevista en el artículo 720 del Estatuto Tributario, lo que la habilitaba a acudir a la vía judicial sin presentar el recurso de reconsideración, siempre y cuando hubiere respondido el requerimiento especial de manera oportuna y, demandara dentro del término de caducidad.

Explicó que el oficio del 23 de junio de 2014, por medio del cual se le solicitó a la empresa que aclarara la declaración privada, hacía las veces de requerimiento especial según los artículos 703 y 704 del Estatuto Tributario. Dicho acto fue notificado el 29 de septiembre de 2014, de manera que la respuesta radicada por la sociedad el 15 de octubre del mismo año fue oportuna. Además, la demanda fue radicada dentro de los 4 meses que establece la norma.

3. Legalidad del acto demandado

Sostuvo que, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio recae sobre las actividades comerciales, industriales y de servicio, dentro de esta última se incluye la de prestación de servicios públicos domiciliarios, la cual a su vez comprende actividades como la captación de agua, procesamiento, almacenamiento, conducción y distribución⁸. Y, para efectos del ICA, la captación de agua realizada por un mismo prestador del servicio público domiciliario se causa en el municipio donde se lleve a cabo y se reciba por el usuario final, posición que encontraba sustento en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹.

De esta manera, como el acto demandado únicamente reprochó la captación de agua por parte de la demandante, actividad que en sí misma no estaba gravada, la administración debió probar que el servicio público domiciliario se prestó en su

⁷ Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF sentencia.

⁸ Sobre el asunto mencionó la sentencia C-220 de 1996 de la Corte Constitucional.

⁹ Sección Cuarta, sentencia del 17 de septiembre de 2014, exp 19457, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



jurisdicción para imponer la obligación tributaria. Pese a tener dicha carga, no se aportó algún medio probatorio que corroborara ese supuesto de hecho, por tanto, la empresa solo debía cancelar el impuesto de industria y comercio en el lugar donde el usuario final lo recibiera, en este caso, Cartagena.

Adicionalmente, por disposición del parágrafo 1° del artículo 51 de la Ley 383 de 1997, el municipio demandado no podía gravar el servicio público de agua potable si previamente la empresa había pagado el ICA en otra ciudad¹⁰. Ahora, la mencionada regla aceptaba una excepción, y era la existencia de dos partes, una que captara el agua y otra que la suministrara al usuario final, caso en el cual la obligación se causaba en cabeza de los dos por los ingresos que cada uno percibiera. Pero como dicha situación no fue planteada como fundamento en la resolución acusada, tampoco había lugar a su estudio, pues el único argumento consistió en la captación de agua en el municipio.

Manifestó que los artículos 46 y 47 del Acuerdo 008 de 2008 (Estatuto de Rentas del Municipio de Arjona), no gravaron las actividades relacionadas con la captación de agua, sino solamente, la de venta y distribución del servicio público domiciliario. Agregó que las irregularidades presentadas en el proceso de comunicación de los actos administrativos no generaban *per se* la nulidad de estos, y en el presente asunto quedó demostrado que la sociedad se notificó por conducta concluyente de la resolución acusada en el momento que conoció el mandamiento de pago que se libró en su contra.

Con fundamento en lo anterior, el *a quo* declaró la nulidad de la resolución 709 del 18 de diciembre de 2014, y como consecuencia de ello, dispuso que la demandante no estaba obligada al pago del impuesto de industria y comercio en esa jurisdicción por el año 2013 en las sumas liquidadas por la administración. En caso de que se hubiere pagado algún valor, era deber del municipio proceder a su devolución debidamente indexada.

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas en virtud de los principios de razonabilidad y proporcionalidad debido a que la discusión contó con fundamentos legales, además, no se probó que la empresa hubiere pagado alguna suma de dinero por concepto de honorarios profesionales.

Recurso de apelación

La parte demandada apeló la sentencia de primera instancia, por lo que pasa a exponerse¹¹:

1. Notificación de la sentencia

Expuso que la sentencia de primera instancia no le fue notificada a la apoderada del municipio, lo cual era obligatorio por ostentar la representación jurídica. Si bien al momento de otorgársele el poder, por un error involuntario, se escribió mal el dominio de su correo electrónico, esto fue subsanado, tanto así que le fueron enviadas comunicaciones a lo largo del proceso.

Advirtió que el proceso de comunicación de las decisiones judiciales reviste gran importancia en el marco de los derechos fundamentales al debido proceso y

¹⁰ Referenció la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 11 de octubre de 2012, exp 17910, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹¹ Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF recurso de apelación.



defensa, so pena de configurarse una nulidad en los términos del artículo 133 numeral 8 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 208 de la Ley 1437 de 2011. Explicó que aun cuando los artículos 203 y 205 de la Ley 1437 de 2011 no identifican la persona a quien se le debía efectuar la notificación electrónica de la sentencia, el artículo 289 del Código General del Proceso consagraba que es a las partes procesales, es decir, todo aquel con capacidad para comparecer y obrar según su calidad, como era el caso de los apoderados debidamente acreditados¹².

2. Del caso concreto

Señaló que al reverso de la resolución 709 constaba la notificación personal a la representante de la empresa, sin que se ejerciera oposición o recurso alguno contra esa decisión, lo que conllevó a que quedaría en firme la obligación y se ejecutara mediante el proceso de cobro coactivo. No obstante, aun cuando se aceptara que la parte actora conoció el mencionado acto solo hasta el 3 de septiembre de 2015 con el mandamiento de pago, además de tratarse de una notificación por conducta concluyente, debió recurrir la decisión, y no presentar únicamente reposición y proponer excepciones en el trámite ejecutivo, de manera que se pasó por alto el requisito de procedibilidad del numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que la resolución demandada se expidió en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, señalando que la norma local gravaba con el ICA la realización de actividades industriales, comerciales y de servicio, incluyendo las empresas de servicios públicos y, tomando como base el ingreso obtenido por la venta o distribución del producto.

Indicó que la demandante presentó la declaración del impuesto de industria y comercio para la vigencia 2013 con fundamento en unos ingresos inferiores a los declarados en los años 2011 y 2012, vigencias para las cuales se llegó a una transacción con la sociedad.

Sostuvo que la demandante ejerció una actividad con carácter comercial, la cual estaba gravada con ICA, sin que resulte determinante para la configuración del hecho generador otros aspectos como el objeto social o el giro ordinario de los negocios¹³. Puso de presente que también eran de utilidad otros referentes de prueba que permitieran identificar la realización de actividades comerciales, como, por ejemplo, las estrategias puntuales para el desarrollo del negocio; los estados financieros y contables que reflejan las inversiones, planeación y resultados; y la interacción de las diferentes actividades encaminadas a la operación de inversión dentro del núcleo del objeto social de la empresa.

Adicionalmente, según el criterio de empresa establecido en el artículo 25 del Código de Comercio, la sola organización destinada a la custodia de bienes, o puntualmente, la captación de agua es considerada como actividad empresarial, sin que sea necesaria su negociación o comercialización. En todo caso, la demandante registró en la Cámara de Comercio de Cartagena que contaba con tres establecimientos de comercio en el Municipio de Arjona, y que aun cuando fueron matriculados el 18 de septiembre de 2018, su existencia real en la jurisdicción databa de antes del año 2013.

¹² Sobre el asunto citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, del 11 de junio de 2014, exp 1658-14, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Así como la sentencia de la Sección Cuarta, del 29 de noviembre de 2022, exp 68177, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.

¹³ Mencionó la sentencia de unificación 2021CE-SUJ-4002 del 2 de diciembre de 2021



Manifestó que, atendiendo el objeto social de la empresa, realiza actividades segmentadas, concretas e individualmente consideradas en diferentes jurisdicciones, una de las cuales y, la más importante, es la captación de agua en el municipio, donde también tenía plantas físicas y un personal contratado para ese fin. De esta manera, era inviable considerar la prestación del servicio de agua como una actividad única, global y aislada de las demás, sobre todo si era realizada en varios territorios, incurriendo en gastos reconocidos en los estados financieros de la compañía, por ende, debía gravarse.

Oposición a la apelación

La parte demandante guardó silencio.

Intervención del Ministerio Público

El agente de dicha entidad solicitó confirmar la sentencia de primera instancia¹⁴, para lo cual consideró que la captación de agua cruda en el canal del dique por parte de la empresa demandante no era un hecho generador del impuesto de industria y comercio, pues éste solo gravaba las actividades de venta y distribución del servicio público domiciliario del líquido, lo cual guardaba consonancia con el Acuerdo 008 de 2008 y la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, aun cuando el hecho de recoger agua guarde relación con las actividades industriales, no generaba ingresos directos para la sociedad demandante en el Municipio de Arjona, y la administración tampoco probó que esa actividad tuviera como finalidad la prestación del servicio en ese territorio, hecho que en todo caso se dio en Cartagena. Dijo también que la notificación del acto administrativo demandado fue válida y suficiente.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Le corresponde a la Sección decidir el recurso de apelación presentado por el Municipio de Arjona contra la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de la resolución 709 del 18 de diciembre de 2014 y determinó que la empresa Aguas de Cartagena no estaba obligada a pagar el impuesto de industria y comercio por la captación de agua durante el año 2013.

En los términos planteados por la entidad demandada, será del caso determinar la presunta indebida notificación de la sentencia de primera instancia; el agotamiento de la vía administrativa como requisito de procedibilidad para demandar; y si la captación de agua constituye el hecho generador del impuesto de industria y comercio.

Análisis del caso concreto

1. Notificación de la sentencia de primera instancia

La apoderada del municipio reprocha que la sentencia de primera instancia no le fuera notificada a su correo electrónico como parte procesal que era, y que, si bien

¹⁴ Samaj, índice 23



en el poder se escribió mal la dirección, ese error fue subsanado posteriormente, tanto así que le fueron enviadas varias comunicaciones a lo largo del proceso. De manera que, en el caso concreto, se incumplió con el principio de publicidad.

Revisada la información de Samai se observa que en el poder otorgado por el Municipio de Arjona a la abogada Lissette Angelina Lugo Trujillo se indicó: «el correo que el apoderado tiene inscrito en el Registro Nacional de Abogado es el siguiente: lisangely2@gmail.com»¹⁵. Seguidamente, en el escrito de alegatos de conclusión de primera instancia del 23 de mayo de 2024, la abogada señaló como dirección electrónica «lisangely2@hotmail.com»¹⁶. Obra también correo del 3 de julio de 2024, en el que la apoderada en cuestión envió una solicitud para consultar el enlace del expediente, petición que fue enviada desde la dirección «lisangely2@hotmail.com»¹⁷ y en la que se indicó que ese era el correo que tenía registrado.

Ahora bien, la notificación de la sentencia en lo que compete a la abogada de la parte demandada, se remitió a la dirección «lisangely2@gmail.com», el día 30 de enero de 2025¹⁸, pero también se envió a 3 cuentas electrónicas del municipio.

No obstante, esa situación no incide en la decisión objeto de controversia, puesto que el trámite de la comunicación del fallo judicial es un procedimiento independiente y posterior a la decisión de fondo, que en últimas es la que cuestiona la recurrente¹⁹.

A esto se suma el hecho que la abogada conoció de la sentencia de primera instancia por conducta concluyente en los términos del artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comoquiera que presentó el recurso de apelación, de ahí que se haya cumplido con el objetivo principal de las notificaciones, esto es, que las partes tengan conocimiento de la decisión. En todo caso, la irregularidad que se plantea no acarrea la nulidad de la sentencia, al no estar expresamente consagrada en las causales del artículo 133 del Código General del Proceso²⁰, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, no prospera este reparo del recurso de apelación.

¹⁵ Índice 2. Expediente Digital. 5ED_PODERDEMA_5PoderDemandadapdf (.pdf).

¹⁶ Índice 2. Expediente Digital. 20ED_ALEGATOS_20AlegatosDemandadap(.pdf)

¹⁷ Samai. Índice 2. 21ED_PODERDEMA_21PoderDemandadapdf (.pdf) y 22ED_SOLICITUD_22SolicitudExpedient (.pdf).

¹⁸ Samai. Índice 2. Expediente digital. 26ED_ACUSENOTI_26AcuseNotificaciónS (.pdf).

¹⁹ Ver sentencia del 30 de abril de 2025, exp 28814, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, en la que se presentó una situación similar.

²⁰ Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorsar su traslado.
7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

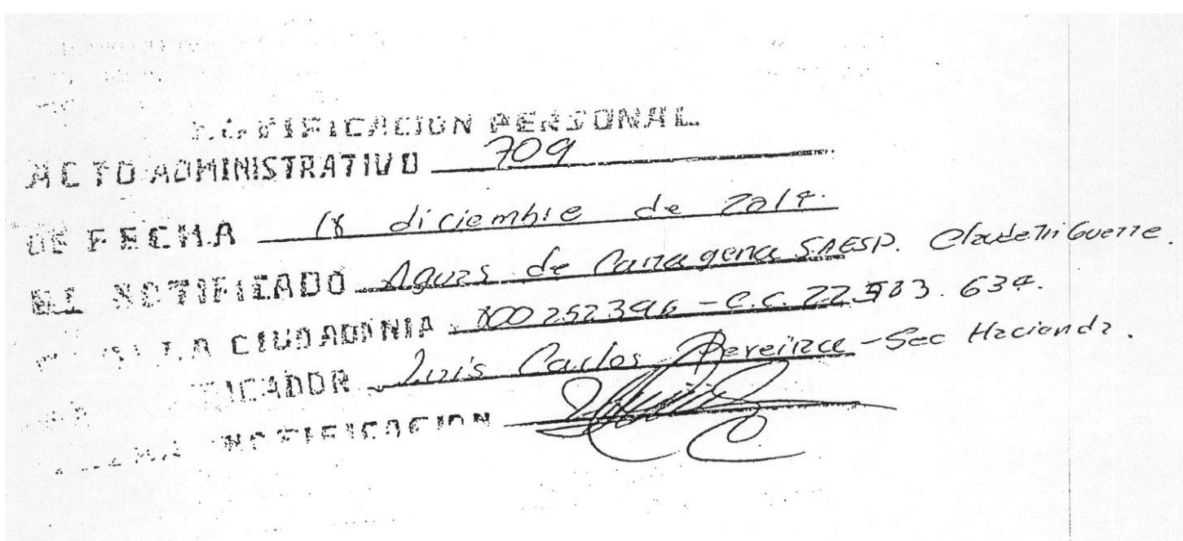
Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.



2. Requisito de procedibilidad

Según el municipio, al reverso de la resolución demandada constaba la notificación personal a la representante de la empresa, de manera que ante la falta de oposición frente a esta quedó en firme la obligación. No obstante, aun cuando se aceptara que la interesada conoció el acto solo hasta el momento en que se opuso al mandamiento de pago, además de tratarse de una notificación por conducta concluyente, debió recurrir la decisión y no presentar únicamente reposición y excepciones contra éste, todo lo cual permitía inferir que la actora pasó por alto el requisito de procedibilidad del numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre el asunto se tiene que en la parte posterior de la resolución 709 se observa un sello de notificación personal, así²¹:



Así mismo, obra en el expediente la citación para notificación personal con sello de recibido de la demandante del 19 de diciembre de 2014²².

Entonces, tal como lo advirtió el *a quo*, la fecha de 18 de diciembre de 2014 se refiere es a la expedición del acto administrativo, sin que en el resto del expediente ni del documento se encuentre certeza del día en que ocurrió realmente esa notificación personal. Se pone de presente que el municipio tampoco hizo reparo alguno frente a la falta de publicación mediante aviso del acto recurrido, circunstancia que se advirtió en la sentencia apelada, y que llevó a concluir la irregularidad en el proceso de comunicación.

Ahora bien, como la parte demandante no interpuso el recurso de reconsideración contra la resolución demandada, en principio podría advertirse la falta de cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece la obligación de ejercer los recursos de ley para acceder a la administración de justicia.

Sin embargo, desde la audiencia inicial celebrada el 10 de abril de 2024²³ quedó consignado que la compañía acudió a la vía judicial en ejercicio de la figura *per*

²¹ Samai. Índice 2. Expediente digital. PDF contestación, página 84

²² Ibidem, página 87

²³ Samai. Índice 2. Expediente digital. 7ED_ACTAAUDIE_07ActaAudiencialnci (.pdf).



saltum contenida en el artículo 720 del Estatuto Tributario, decisión que no fue recurrida en la oportunidad respectiva.

Con todo, se pone de presente que el municipio demandado nunca cuestionó (i) si el oficio considerado por el tribunal como requerimiento especial sí podía tratarse de un acto previo a la determinación oficial de la obligación y (ii) la respuesta dada por la sociedad a dicho acto. No prospera el cargo.

3. Captación de agua como hecho generador del impuesto de industria y comercio

El municipio considera que el acto demandado se expidió en cumplimiento de lo señalado en el Acuerdo 008 de 2008, según el cual las actividades industriales, comerciales y de servicio se encuentran sujetas al ICA. Específicamente, la captación de agua en su territorio, para luego tratarla y obtener un beneficio económico, significaba la realización del hecho generador del gravamen, sin que para ello resultara determinante otros aspectos como el objeto social o el giro ordinario de los negocios de la compañía.

En su lugar, eran de gran utilidad otros referentes para probar la actividad comercial, como, las estrategias para el desarrollo del negocio; los estados financieros, así como la interacción de las diferentes actividades encaminadas a la operación de inversión dentro del núcleo del objeto social de la empresa, entre otros. Así mismo, según el artículo 25 del Código de Comercio, la mera organización destinada a la custodia de bienes, como la captación de agua, es considerada como actividad empresarial.

Advirtió que la demandante registró en la Cámara de Comercio de Cartagena tres establecimientos de comercio en el Municipio de Arjona, que existían desde antes del año 2013. Así mismo, puso de presente que la sociedad presentó la declaración privada con base en unos ingresos inferiores a los declarados para el 2011 y 2012.

Para resolver lo anterior, se tiene que según los artículos 32 de la Ley 14 de 1983²⁴, y 38 del Acuerdo Municipal 008 de 2008²⁵, el impuesto de industria y comercio recaerá en cuanto a «materia imponible», sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa, o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Ahora bien, sobre las actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios, se ha establecido que la prestación de ese tipo de actividades causará el gravamen en cuestión en el municipio donde se ubique el usuario final. Al respecto se ha manifestado²⁶:

los servicios públicos domiciliarios son, en esencia, una actividad de servicios sujeta al ICA por expresa disposición del artículo 24-1 de la Ley 142 de 1994 que al efecto dispone que «*las entidades prestadoras de servicios públicos están sujetas al régimen tributario nacional y de las entidades territoriales*» y el artículo 51 de la Ley 383 de 1997, según el cual, «*el impuesto de industria y comercio en la prestación de los servicios públicos domiciliarios se causa en el*

²⁴ Compilado en el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986.

²⁵ «POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE ARJONA BOLÍVAR»

²⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 15 de junio de 2023, exp. 26934, M.P. Milton Chaves García.



municipio en donde se preste el servicio al usuario final sobre el valor promedio mensual facturado»

En relación con el servicio público de acueducto o también denominado servicio público de agua potable, el artículo 14, numeral 14.22, de la Ley 142 de 1994, establece que consiste en «la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esa Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte»

Según lo determinado en la resolución 709 de 2014, el municipio consideró que la captación de agua fue el único hecho determinante para la modificación de la declaración. Para el efecto se destacan algunos partes del acto acusado

(...)

Conforme a lo expuesto, la actividad de captación de agua está gravado por el impuesto de industria y comercio, conforme al artículo 38 del Acuerdo No 008 de 2008 del Concejo de Arjona. Dicha actividad, es llevada a cabo en nuestra jurisdicción por varias empresas prestadoras de servicios públicos, entre ellas Aguas de Cartagena S.A.

Por su parte, aquellas empresas que realicen dentro del territorio municipal, actividades complementarias del servicio público domiciliario de acueducto, deben cancelar el impuesto de industria y comercio, bajo los preceptos generales del artículo 38 ibídem, como quiera que para el tratamiento fiscal en materia del Impuesto de Industria y Comercio que merece la “captación y potabilización de agua”, como actividad complementaria del servicio público domiciliario de acueducto, según el Consejo de Estado, se entiende prestada en la entidad territorial en donde se ejecuta dicha actividad y no donde se factura la prestación del servicio a los usuarios finales.»

Luego de referirse al proceso de corrección de la liquidación privada de la sociedad y las respuestas brindadas por ésta a los requerimientos de la administración, dijo:

Visto lo anterior, es evidente que la empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. no realizó las correcciones voluntarias sobre las declaraciones presentadas, por lo cual, en aras de obtener completa información, la Secretaría de Hacienda de Arjona, consultó la información comercial publicada en el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos, a través de la cual determinó a cuánto asciende el monto del metro cúbico comercializado por ACUACAR, y dentro de los costos del mismo, cuanto corresponde a aquellos asociados al proceso de captación de Agua, actividad que se encuentra incluida en la División 36 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, con código 3600 según lo establece el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En ese sentido, entendemos entonces que los ingresos registrados por Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., provienen de seis actividades, una de las cuales se realiza en el municipio de Arjona; y se encuentra gravada por el impuesto de industria y comercio, por lo que se procederá a liquidar unilateralmente el impuesto, atendiendo la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tomando con base gravable la proporción de las sexta parte de los ingresos percibidos, bajo la siguiente metodología (...)

Así las cosas, se advierte entonces que el acto acusado se refirió únicamente a la captación de agua como hecho generador del impuesto de industria y comercio en su jurisdicción, pero en ninguna parte mencionó o se indicaron medios de pruebas que evidenciaran que el servicio público domiciliario de acueducto, que en realidad es la actividad que abarca la recopilación de agua para su tratamiento y distribución, tuviera como destino final los usuarios ubicados en su jurisdicción.

Al respecto, cabe recordar que, de conformidad con las reglas citadas en precedencia, el servicio público domiciliario causa el gravamen en cuestión en el



lugar donde se ubiquen los usuarios beneficiarios, aspecto frente al cual se insiste, nada se dijo.

Por lo anterior, y sin importar el monto de los ingresos declarados en vigencias anteriores, en este caso no era factible modificar la declaración privada en los términos propuestos en el acto demandando.

Ahora, en el recurso de apelación el municipio también advierte la existencia de otros referentes para probar el desarrollo de la actividad empresarial, como las estrategias del negocio, los estados financieros, planeación, operaciones de inversión, y la custodia de bienes. Además, planteó la existencia de establecimientos registrados en el certificado de Cámara y Comercio. Sin embargo, estas circunstancias no fueron debatidas en sede administrativa, pues de la transcripción del acto se puede advertir que la discusión giró en torno a la captación de agua como hecho generador del ICA.

Respecto a la improcedencia de discutir en esta instancia asuntos que no fueron objeto de debate en sede administrativa, se pronunció la Sección, precisando²⁷:

[A]unque no es claro el argumento del recurso de apelación, se pretende incluir un cargo no planteado en los actos demandados, relacionado con «que los PAGARÉS como títulos que respaldan las obligaciones antedichas», sobre el cual no se brindó explicación». (Subrayado de la Sala). (...)

Así las cosas, la Sala no se pronunciará sobre la vigencia de la certificación, al tratarse de un cargo no cuestionado en los actos demandados.

En consecuencia, resulta improcedente analizar tales argumentos, puesto que no fueron objeto de debate en el acto cuestionado, lo contrario, llevaría una vulneración al debido proceso, así como al derecho de defensa de la demandante²⁸.

Por lo anterior, no prospera el recurso de apelación sobre este punto.

Conclusión

Dado que no prosperó ninguno de los reparos propuestos por el municipio, se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

Costas

El Tribunal se abstuvo de condenar en costas, decisión frente a la cual no se presentó reparo alguno. Como en esta oportunidad no prosperó el recurso de apelación de la parte demandada, se condenará en costas de conformidad con el numeral 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Las agencias en derecho se tasan en un (1) SMLMV, en esta instancia de conformidad con el Acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura. Por tanto, se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

²⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencias del 28 de abril de 2022, exp 24354, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, del 12 de mayo de 2022, y reiterada en otras oportunidades como el 19 de febrero de 2026, exp. 30442, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²⁸ Ibidem



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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el 12 de julio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001.
2. **CONDENAR** en costas en esta instancia al municipio demandado. En consecuencia, se ordena al tribunal que dé trámite al respectivo incidente conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

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. Su validez e integridad pueden comprobarse a través de la siguiente dirección electrónica <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>