



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN

Popayán, de dos mil veinte (2020)

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS  
COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 164

I. ANTECEDENTES

1. La demanda<sup>1</sup>

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS - COOPIDROGAS, en contra del MUNICIPIO DE MIRANDA, CAUCA, elevando las siguientes pretensiones:

- Se declare la nulidad de la Resolución No. 160.18.03.576-2016 del 8 de abril de 2016, por medio de la cual se resolvió un recurso de reconsideración, que confirmó en todas sus partes la Resolución sanción por no declarar No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, mediante la cual se impuso una sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio, año gravable 2010, proferida por la Secretaría Financiera de Miranda.
- Se declare la nulidad de la Resolución Sanción por no declarar No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, proferida por la Secretaría Financiera del municipio de Miranda, mediante la cual se impone una sanción por no declarar por el periodo gravable 2010 del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se declare a paz y salvo por todo concepto en sus obligaciones del impuesto de industria y comercio y su

---

<sup>1</sup> Folios 79-96

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

complementario de avisos y tableros, correspondiente al periodo señalado.

### 1.1. Hechos que sirven de fundamento

La parte actora expuso en síntesis los siguientes hechos:

Señala que el 1 de septiembre de 2014, se recibió en las oficinas de Cota, el requerimiento de información No. IC19455-014-2014, con el cual se solicita información sobre las ventas registradas en la contabilidad de los años 2009, 2010, 2011 y 2012. Informa que se radicó la respuesta al requerimiento, indicándose que COOPIDROGRAS no ejerce actividad alguna en el municipio de Miranda, dado que la comercialización de la producción en el Departamento del Cauca, se realiza desde la ciudad de Yumbo, vía telefónica.

Refiere que el 22 de octubre de 2014, se recibió el emplazamiento previo por no declarar No. IC-2014-19455-0013, de fecha 3 de octubre de 2014, mediante el cual se emplaza a COOPIDROGAS por no declarar la vigencia fiscal 2010.

Señala que encontrándose dentro de los términos legales interpuso recurso de reconsideración discutiendo que COOPIDROGAS no realiza ninguna actividad industrial, comercial o de servicios en jurisdicción del municipio de Miranda, ya que la venta total se realiza en el Departamento del Cauca, y los Departamentos de Valle del Cauca y Nariño, se hace desde la sede de Yumbo, a través de medios electrónicos y la empresa no desplaza ningún vendedor al municipio de Miranda ni de forma temporal o permanente.

El día 8 de abril de 2016, se expidió Resolución No. 160.18.03.576-2016, "Resolución por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración", notificada el 6 de mayo de 2016 y proferida por la Secretaría Financiera de Miranda, Cauca, la administración municipal confirmó la Resolución Sanción por no declarar No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015.

Pone de presente el argumento de la administración, basado en que al perfeccionarse la venta en el sitio donde se llega a un acuerdo de la cosa y el precio, no importa si COOPIDROGAS no vende directamente en Miranda, ya que al estar sus clientes en esa jurisdicción, debe atribuirse allí.

### 1.2. Normas violadas y concepto de violación

Señaló como normas violadas: Constitución Política: artículos 2, 6, 13 y 29 de la Constitución Política.

Legales: artículos 32, 33 y 35 de la Ley 14 de 1983.

Como concepto de violación expuso lo siguiente:

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Sostiene que según lo establecido por la Ley 14 de 1983 artículo 32, el hecho generador lo constituye la realización de manera directa o indirecta, permanente u ocasional, con establecimiento de comercio o sin el de actividades industriales, comerciales o de servicios en una jurisdicción municipal. Así mismo, son sujetos pasivos del impuesto al tenor de lo señalado en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, las personas naturales, las sociedades de hecho, los consorcios y las uniones temporales, los patrimonios autónomos y los socios gestores en los contratos en cuentas en participación.

Señala que el procedimiento utilizado para realizar la venta, despacho, entrega y cobro a clientes cuya factura tenga registrada la dirección en la jurisdicción del municipio de Miranda es: cuando un asociado desea comprar en cualquiera de las agencias establecidas en otros municipios, en primer lugar el vendedor que encuentra dentro de las oficinas de la Agencia respectiva se comunica telefónicamente o recibe llamada del asociado, por esta vía el vendedor toma el pedido así como también le ofrece productos e informa las promociones vigentes, cerrada la negociación se emite el pedido, correspondiente a la venta, al respectivo centro de distribución, donde se encuentran las mercancías compradas por el asociado, los cuales una vez separados y empacados se genera la factura y orden de entrega bien sea para que la retire el asociado en las instalaciones de la sede o para ser despachada al domicilio donde tiene ubicada la droguería. Otra opción que existe, el mismo asociado se comunica por internet con la cooperativa, consulta los productos existentes en la bodega y hace su pedido transmitiéndolo por correo electrónico, el cual es recibido en la respectiva sede donde se materializa la compra venta, siguiendo el mismo procedimiento de alistamiento, facturación y despacho.

En ese orden, manifiesta que el desarrollo de la actividad comercial se efectúa en jurisdicción del municipio de Yumbo, donde se realiza la comercialización a través de medios electrónicos o telefónicos, sin que exista dentro en la planta de empleados o contratistas de COOPIDROGAS, vendedor alguno en que él pueda endilgarse la realización de una actividad comercial en el municipio de Miranda.

Indica que para el caso concreto, por tratarse de un tributo que grava el desarrollo de una actividad se revisa el tema de la fuente, por lo que hay un conflicto de doble tributación, si la misma surge porque dos territorios creen que el ingreso generado, se origina dentro de su territorio, que generalmente sucede por conflicto de tipo normativo, que surgen cuando dos territorios interpretan los hechos de manera distinta, aun cuando admiten los mismo principios de fuente.

Considera que se configura una indebida motivación de los actos administrativos, ya que no se tiene prueba alguna que se haya requerido a

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

clientes y mucho menos que alguno de ellos haya dado respuesta informando que COOPIDROGAS, efectúa la venta de algún producto en su jurisdicción, pero es omitido por la autoridad tributaria municipal las pruebas para determinar los impuestos y sanciones proferidos en los actos demandados.

## 2.- Contestación de la demanda<sup>2</sup>

A través de apoderada judicial contestó la demanda en los siguientes términos: Señala que el Municipio debe velar por incrementar sus recursos propios y en cada municipio se debe registrar la actividad y llevar registros contables que permitan la determinación de los ingresos obtenidos por las operaciones.

Considera que es indiferente el hecho que el sujeto pasivo tenga su asiento dentro del municipio para se le pueda exigir el pago correspondiente por los ingresos obtenidos en el desarrollo de sus actividades comerciales en el municipio de Miranda, tampoco se limitó o incluyó la forma como debería ser ejecutada dicha actividad, por lo tanto, aclara que la Ley 14 de 1983 no hace distinción de la forma como se realiza la negociación, expendio o comercialización de los bienes o productos, lo que determina en su esencia es que se debe tributar donde se obtiene el ingreso porque se está procurando un beneficio económico en dicha jurisdicción.

Hace referencia al impuesto de industria y comercio y refiere que cualquier entrada de recursos que genera incremento en el patrimonio y que no se encuentren expresamente excluidas, harán parte de la base gravable, para la cuantificación del impuesto de industria y comercio. La fuente probatoria proviene de la determinación de la Ley 14 de 1983, en el Decreto 3070 del mismo año que el reglamento parcialmente, determinando que la contabilidad, es el medio de prueba idóneo para corroborar que un contribuyente tiene la obligación de declarar en determinada jurisdicción municipal, como está probado. De esta manera, sostiene que, independientemente de que el contribuyente se encuentre domiciliado en un determinado municipio en donde tiene su establecimiento de comercio, deberá responder por las obligaciones tributarias que adquiera en cada jurisdicción donde se realicen actividades gravadas, debiendo para el efecto llevar registros contables separados por cada municipio y tributar con base en los ingresos percibidos en cada uno de ellos respecto del impuesto de industria y comercio de todos y cada uno de los municipios o distritos, tienen una casilla específica la cual se encuentra como INGRESOS OBTENIDOS FUERA DEL MUNICIPIO, razón por la cual en ningún momento es aceptado el mal diligenciamiento y posterior pago de este impuesto en una jurisdicción distinta al que está obligado el contribuyente. Arguye que lo pretendido por el municipio, es gravar al contribuyente, para que le retribuya por los ingresos que obtuvo en el municipio.

---

<sup>2</sup> Folios 116-135 Cdo. Ppal.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Para el caso concreto, según manifiesta es obtuvo por intermedio de su revisor fiscal y representante legal, certificó que obtuvo unos ingresos en Miranda por valor de \$1.290.541.905 producto de unas ventas realizadas en esa jurisdicción en el año 2010. Señala que COOPIDROGAS es una compañía que regularmente ejecuta actividades de comercio en el municipio de Miranda, a través de cualquier forma legalmente establecida, como puede ser internet o por intermedio de llamadas telefónicas, que además dicha empresa genera ingresos producto de su actividad de comercialización y distribución que desarrolla en el municipio de Miranda, ingresos que son fruto del aprovechamiento que Coopidrogas hace del mercado, que los mismos se encuentran debidamente registrados y discriminados en la contabilidad del propio contribuyente. A pesar de que la mayor parte de los actos previos se realicen en otros municipios e indiferentemente que su establecimiento comercial tenga su asiento fuera del municipio de Miranda, es allí donde configura efectivamente la actividad generadora de renta; en ningún momento la Ley 14 de 1983 estableció limitantes o redujo la verificación de la actividad gravada a determinada forma de negociación.

Hace referencia al principio de territorialidad en el sentido que el impuesto de industria y comercio, supone que un determinado municipio, solo puede cobrar el respectivo impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, razón por la cual, considera que el municipio de Miranda no se encuentra fuera de este contexto, puesto que COOPIDROGAS obtuvo ingresos ejerciendo en la jurisdicción del municipio de Miranda.

Lo anterior, por cuanto se encuentra reglamentado en el artículo primero del Decreto 3070 de 1983, que tipifica que las personas que ejerzan actividades económicas en varios municipios, deberán llevar registros contables individuales de los ingresos obtenidos en cada uno de ellos.

En cuanto al procedimiento, señala que la administración agotó las etapas del procedimiento tributario legal y mediante los actos demandados cuantificó la sanción a cargo de la sociedad actora por su actividad comercial desarrollada en el municipio de Miranda, durante el periodo cuestionado. En ninguno de los trámites o actuaciones de la administración, se ha violado el debido proceso al contribuyente, incluso todas las ocasiones se le notificaba sobre cada acto, así mismo, nunca se le redujo los términos, ni se le desestimó sus respuestas. Así, manifiesta que la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS, no presentó declaración de impuestos de industria y comercio por el año gravable 2011.

En conclusión, señala que la compañía accionante es una empresa dedicada a la comercialización y distribución de medicamentos, distribución que efectúa a través de vehículos propios para concretar su actividad, los ingresos obtenidos por la comercialización y distribución de estos productos, que serán sujetos al

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

pago del mencionado impuesto y deberá pagar el impuesto de industria y comercio en todos y cada uno de los municipios donde se desarrolla el hecho generador, es decir, se ejerce la actividad comercial.

### 3. Relación de etapas surtidas

La demanda fue presentada el 13 de junio de 2016<sup>3</sup>; correspondiéndole por reparto el proceso al Juzgado<sup>4</sup>, siendo admitida mediante providencia del 31 de octubre de 2016<sup>5</sup>. Se surtió la notificación de la entidad demandada el 10 de marzo de 2017. Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: mediante auto de trámite No. 1380 del 18 de septiembre de 2018<sup>6</sup>, se citó a las partes a la audiencia inicial que se celebraría el 1 de abril de 2019<sup>7</sup> y la audiencia de pruebas se llevaría a cabo el 24 de septiembre de 2019<sup>8</sup>, diligencia en la que se clausuró la etapa probatoria, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público el concepto.

### 4. Alegatos de conclusión

#### 4.1. De la parte actora<sup>9</sup>

El apoderado de la parte demandante dentro del término oportuno presentó los siguientes alegatos de conclusión:

Señala que COOPIDROGAS para todo el proceso de venta que efectúa desde el municipio de Yumbo, cuenta con toda la planta de personal en la sede ubicada en el citado municipio sin que dicho personal se traslade a convenir ventas con las droguerías ubicadas en los diferentes municipios que se atienden desde esta sede. Así mismo, sostiene que, COOPIDROGAS no desplaza vendedores a ninguno de los municipios a los cuales despacha ya que la totalidad de las ventas se realizan mediante dos sistemas y COOPIDROGAS no cuenta con bodegas ni centros de distribución en el municipio de Miranda.

A su juicio, el impuesto de industria y comercio es un tributo de orden municipal que grava exclusivamente los ingresos originados por la ejecución de una o varias de estas actividades dentro del territorio de un determinado municipio, por lo tanto, no se puede exigir el pago del mismo por la ejecución de las actividades de industria, comercio o de servicios generados en otros municipios.

---

<sup>3</sup> Fl.- 99 cdno ppal.

<sup>4</sup> Fl.- 100 cdno ppal.

<sup>5</sup> Fls.- 101-103 cdno ppal.

<sup>6</sup> Fls.- 152 cdno ppal.

<sup>7</sup> Fls.- 173 cdno ppal.

<sup>8</sup> Fls.- 152 cdno ppal.

<sup>9</sup> Fls.- 185-191 cdno ppal.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Refiere que el lugar donde se ejerce la actividad comercial de venta y distribución de bienes es aquel donde se fijan los elementos esenciales del acuerdo o contrato y no donde se toman los pedidos, se entregan los productos o se ejercen labores de coordinación y asesoría. Entonces, la actividad comercial se entiende adelantada e el lugar donde se perfecciona el contrato de compraventa. Así, determinó que COOPIDROGAS no tiene establecimiento de comercio ni puntos de venta en el municipio de Miranda, por lo tanto, el municipio donde se perfecciona la venta es Yumbo, Valle, pues es ahí donde se conviene el precio y la cosa vendida.

Cuando COOPIDROGAS realiza sus ventas a través de canales electrónicos o telefónicos y desde este mismo punto es que se despacha la mercancía a los asociados, por lo tanto, para cada uno de los municipios comprendidos dentro de los departamentos de Valle, Cauca y Nariño, el lugar de pago del impuesto de industria y comercio es el municipio de Yumbo, ciudad donde se ha pagado el impuesto correspondiente por el año gravable 2010.

Por último, si el contribuyente ha realizado la actividad comercial en otro municipio donde tiene registrado establecimiento de comercio y allí mismo ha pagado el impuesto respectivo, no puede el municipio de Miranda gravar esos ingresos obtenidos y reconocidos en otra jurisdicción, como es el caso de COOPIDROGAS.

#### 4.2. De la parte demandada<sup>10</sup>

A través de apoderada judicial presentó los siguientes alegatos de conclusión:

Reitera que la administración acreditó que en la jurisdicción del municipio de Miranda se realizó el expendio, venta y distribución de bienes por la sociedad demandante, independientemente que no tenga establecimiento de comercio en el municipio y destaca que la administración reclama el tributo de actividades comerciales que se concretan en la venta de productos importados en su jurisdicción.

Señala que el representante legal del Ingenio del Cauca S.A., dio respuesta al requerimiento de información, en el cual relacionó la lista de proveedores a los cuales realizó pagos por compras, contratos y/o por prestación de servicio en el municipio de Miranda, proveedores entre los cuales figuró la sociedad demandante y la administración logró advertir que efectivamente la demandante cuenta con una lista de clientes ubicados en su jurisdicción que adquirieron sus servicios, los cuales generaron ganancias durante el año gravable de 2010.

---

<sup>10</sup> Fls.- 192-194 cdno ppal.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Con las pruebas aportadas la sociedad demandante no desvirtuó la realidad fáctica sino que por el contrario confirmó que realizó actividades comerciales en el municipio de Miranda y no paga allí el impuesto, a pesar de que, si los paga en su sede.

De esta manera, arguye que, la relación establecida por los comerciantes ubicados en el municipio de Miranda con la sociedad demandante, es un contrato de compraventa, y al tratarse de un contrato bilateral, confluyen las voluntades de ambas partes, debe existir el consentimiento de los dos extremos de la relación contractual para fijar el precio y la cosa. La mera fijación del precio en un lugar distante de la ubicación del cliente, sin que en la misma no exista ningún tipo de aceptación del mismo o acuerdo, no genera ningún tipo de obligación entre las partes, y dicho requisito es necesario para la configuración del contrato de compraventa.

Indica que para el caso concreto, la sociedad demandante no aportó prueba alguna para transmitir el conocimiento del lugar donde exactamente se estableció la fijación del precio y la cosa de los productos comercializados en la jurisdicción demandante, solo presentó el pago del impuesto de industria y comercio en la ciudad de su sede comercial.

Manifiesta que si la venta se realiza por internet, el ámbito especial en el que el sujeto responsable del ICA ejerce su actividad comercial no solo corresponde al lugar de despacho de la mercancía, sino que abarca todo el territorio nacional, por lo que independientemente de que el contribuyente se encuentre domiciliado en un determinado municipio en donde tiene su establecimiento de comercio, deberá responder por las obligaciones tributarias que adquiera en cada jurisdicción en donde realice actividades gravadas, debiendo llevar los registros separados por cada municipio.

En conclusión, para la representante judicial de la entidad demandada, el municipio no ha vulnerado el principio de territorialidad del impuesto de industria y comercio gravando doblemente un mismo ingreso, y el hecho de que COOPIDROGRAS haya efectuado el pago del ICA en otro municipio, no le resta derecho al municipio de Miranda para que pueda exigir los tributos que legalmente le corresponden.

##### 5. Concepto del Ministerio Público<sup>11</sup>

La Procuradora 73 Judicial Administrativa I presentó el siguiente concepto: Hace un recuento de los antecedentes de la demanda y de las actuaciones surtidas en el trámite del proceso.

---

<sup>11</sup> Fls.- 179-184 cdno ppal.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Señala que el impuesto de industria y comercio es de carácter municipal y se encuentra regulado por la Ley 14 de 1983, como un gravamen municipal que recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realizan en los municipios o distritos, sea en forma permanente o transitoria y en establecimientos de comercio abiertos o no al público, siendo los elementos de este impuesto el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa. Para la determinación del sujeto activo es necesario tener en cuenta la jurisdicción donde se lleva a cabo la actividad comercial o industrial o de servicio pues el propósito legal fue elegir como beneficiario del tributo al municipio del cual se habría servido la infraestructura y los recursos para realizar la actividad gravada. Es decir, ningún municipio puede gravar con este impuesto actividades de tal naturaleza que se ejerzan en otras jurisdicciones municipales.

En referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado indica que los criterios para determinar el sujeto activo del impuesto de industria y comercio en la actividad comercial de venta de bienes son que la venta se entiende perfeccionada o consolidada cuando se concretan los elementos esenciales del contrato de venta, esto es el precio y la cosa vendida, en consecuencia, el impuesto se causa en la jurisdicción de causación del impuesto de industria y comercio y de acuerdo a las pruebas que obran en el proceso, el Ingenio Cauca efectuó compras a la demandante haciendo pedidos telefónicamente, correo electrónico y la plataforma digital a las sedes de la actora y a la vez acordó los precios y posteriormente la demandante hizo la entrega de bienes en el lugar que le fue solicitado. Indica que lo anterior concuerda con lo certificado por el revisor fiscal, que de acuerdo a los registros contables de COOPIDROGAS no registra ventas en la jurisdicción del municipio de Miranda y relaciona las ventas despachadas durante los años 2009 al 2013 al municipio de Miranda.

Por lo anterior, afirma que el demandante no ejerció actividad comercial con el Ingenio del Cauca, en la jurisdicción del municipio de Miranda, ni se sirvió de la infraestructura del ente municipal. Es decir que los elementos del contrato de compraventa se acordaron en un municipio diferente a Miranda.

En conclusión, a su juicio, los actos administrativos se hallan afectados de falsa motivación porque la administración tuvo en cuenta unos hechos como motivos determinantes que no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa y la administración omitió tener en cuenta hechos que si estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente, en ese orden solicita se declare la nulidad de los actos enjuiciados correspondientes al año gravable 2010.

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. Presupuestos procesales

#### 1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia

Frente a la pretensión de la demanda, el Despacho evidencia que su caducidad se rige por lo estipulado en el literal d, del numeral 2º de al artículo 164 del CPACA, es decir, que la demanda deberá interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo que se demanda.

En el presente caso, se pretende la nulidad de las Resoluciones Nos. 160.18.03.576-2016 de 8 de abril de 2016 y No. 160.18.03-1063-2015 del 25 de noviembre de 2015, por medio de las cuales el municipio de Miranda confirmó una decisión e impone una sanción por no declarar por el periodo gravable 2010 del impuesto de industria y comercio, respectivamente. La demanda fue presentada el 13 de junio de 2016 (fl. 99), por lo que se encuentra dentro del término de 4 meses que establece la norma anteriormente señalada.

Además, teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control, la cuantía y el lugar donde se expidieron los actos administrativos demandados, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia conforme lo prevé el numeral 2º del artículo 155 y numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

### 2. El problema jurídico

Le corresponde al Juzgado determinar ¿El lugar donde se desarrolló la actividad comercial de la Cooperativa COOPIDROGAS a fin de establecer si debe declarar el impuesto de industria y comercio en el municipio de Miranda para el año 2010?. Para lo cual se debe acreditar la modalidad empleada para la distribución y comercialización de productos por parte de la Cooperativa.

### 3.- Tesis del Despacho

Conforme a las pruebas obrante en el plenario y de acuerdo a la normatividad y jurisprudencia aplicable se logra concluir que, contrario a lo aducido por la entidad demandada, la actora ejerce su actividad comercial en los municipios de Cota, Cundinamarca y Yumbo, Valle del Cauca, teniendo en cuenta que los elementos esenciales de los contratos de compraventa que celebró la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS, con sus asociados en el municipio de Miranda, Cauca, se establecieron en la sede de la Agencia en Yumbo, pues es allí donde llegan las órdenes de compra, se emite la factura de venta y se coordina todo lo relacionado con la entrega; igualmente no se demostró que existiera sede o traslado de personal de la Sociedad actora al municipio de Miranda, Cauca.

### 3.1. Lo probado en el proceso

- Obra copia del certificado de existencia y representación legal de la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS, de fecha 13 de mayo de 2016, con la siguiente información:

“Domicilio: COTA (CUNDINAMARCA)

ACTIVIDAD ECONÓMICA: COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS, MEDICINALES, COSMETICOS Y DE TOCADOR. COMERCIO AL POR MAYOR DE UTENSILIOS DOMESTICOS. FABRICACIÓN DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS, SUSTANCIAS QUIMICAS MEDICINALES Y PRODUCTOS BOTANICOS DE USO FARMACEUTICO. OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIO DE APOYO A LAS EMPRESAS.

DIRECCIÓN DE NOTIFICACIÓN JUDICIAL: AUT BOGOTÁ MEDELLÍN KM 4.7 COSTADO NORTE ANTES DE PN DE SIBERIA.

MUNICIPIO: COTA (CUNDINAMARCA)

AGENCIA: YUMBO (VALLE), COTA (CUNDINAMARCA)

VIGENCIA: QUE EL TÉRMINO DE DURACIÓN DE LA ENTIDAD ES INDEFINIDO.

OBJETO: LA COOPERATIVA TIENE COMO OBJETIVOS DEL ACUERDO COOPERATIVO PROTEGER Y PROPENDER POR LA DIGNIFICACIÓN DEL DROGUISTA DETALLISTA ASÍ COMO POR SU DESARROLLO EMPRESARIAL, PARA LO CUAL ESTRUCTURARÁ LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO, CALIDAD, SURTIDO Y ABASTECIMIENTO QUE DEMANDAN LOS CONSUMIDORES EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE SUS ASOCIADOS A LOS CUALES LES PRESTARÁ TAMBIÉN DIVERSOS SERVICIOS QUE PROCUREN SATISFACER SUS NECESIDADES DE CARÁCTER ECONÓMICO, COMERCIAL, CULTURAL Y SOCIAL, PARA MEJORAR SU BIENESTAR PERSONAL Y FAMILIAR, CON FUNDAMENTO EN LA SOLIDARIDAD, BASADA EN LA AYUDA MUTUA Y APLICANDO LOS PRINCIPIOS Y VALORES COOPERATIVOS. IGUALMENTE COOPIDROGAS PARTICIPARÁ EN FORMA ACTIVA DENTRO DEL SECTOR DE LA SALUD, PARA QUE CON SU ACCIÓN SE BENEFICIEN LOS ASOCIADOS Y LA COMUNIDAD EN GENERAL. PARA EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO COOPERATIVO, COOPIDROGAS PODRÁ REALIZAR LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES: 1. TODAS LAS OPERACIONES COMERCIALES COMO DISTRIBUIDOR MAYORISTA A GRAN ESCALA, ASÍ COMO LAS DE OPERADOR LOGISTICO, RELACIONADAS CON EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS NECESARIOS PARA SURTIR LAS DROGUERÍAS DE LOS ASOCIADOS. 2. TODO TIPO DE CONVENIOS DIRECTAMENTE O POR INTERMEDIO DE LOS ASOCIADOS CON ENTIDADES O INSTITUCIONES ADMINISTRADORAS O DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, DENTRO DEL SISTEMA GENERAL (DE SEGURIDAD SOCIAL PARA DISTRIBUIRLES LOS PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y DEMÁS ARTÍCULOS DEL GIRO DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES DE LA

COOPERATIVA O EFECTUAR LA DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS. 3. DESARROLLAR DIRECTA O INDIRECTAMENTE PROCESOS INDUSTRIALES PARA LA FABRICACIÓN DE MEDICAMENTOS Y DEMÁS PRODUCTOS QUE SE COMERCIALIZAN EN LAS DROGUERÍAS, ASÍ COMO IMPORTARLOS O EXPORTARLOS Y REPRESENTAR EMPRESAS QUE LOS PRODUCEN O COMERCIALIZAN CON LA CITADA FINALIDAD...

- La Secretaria Financiera del municipio de Miranda, el 28 de agosto de 2014, realizó requerimiento de información N. IC19455-014-2014 a COOPIDROGAS, para que remitiera información sobre el reporte total de las ventas y/o ingresos, registros de contabilidad, extractadas de las facturas donde se encuentren direcciones ubicadas en la jurisdicción del municipio de Miranda, por cada uno de los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, sin incluir el IVA, devoluciones, rebajas y descuentos, deducciones, exenciones y actividades no sujetas, retenciones que les hayan practicado del impuesto de industria y comercio, provenientes del ejercicio de su actividad económica (fl. 9-10 C. Ppal).
- Luego, obra copia de una respuesta al requerimiento de información N. IC N. IC19455-014-2014 del 28 de agosto de 2014, e informó:

*“La COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS “COOPIDROGAS” no tiene ningún registro contable de ventas realizadas en el municipio de Miranda departamento del Valle del Cauca (sic), puesto que las facturas de venta que se contabilizan de asociados residentes en Miranda corresponden en su totalidad a las que se realizan en la Agencia que la Cooperativa tiene en Yumbo siendo este el municipio donde se toma el pedido, se concreta la venta, se factura y se despachan los productos, elementos todos esenciales para la generación del tributo que se declara y paga en el citado municipio de Yumbo, lugar donde se encuentran las instalaciones, los productos y los vendedores, y por ende se realiza la actividad comercial.*

*El procedimiento utilizado para realizar la venta, despacho, entrega y cobro a clientes cuya factura tenga registrada la dirección en la jurisdicción del municipio de Miranda, es, para los asociados que desean comprar en cualquiera de las agencias establecidas en los municipios de Pereira, Barranquilla, Medellín, Yumbo, Funza y Girón Santander, tienen dos opciones:*

*En primer lugar el vendedor que se encuentra dentro de las oficinas de la Agencia respectiva se comunica telefónicamente o recibe llamada del asociado, por esta vía el vendedor toma el pedido así como también le ofrece productos e informa las promociones vigentes, cerrada la negociación se emite el pedido correspondiente a la venta, al respectivo Centro de Distribución (Bodega) donde se encuentran las mercancías*

*compradas por el asociado, las cuales una vez separadas y empacadas se genera la factura y orden de entrega bien sea para que la retire el asociado en las instalaciones de la sede o para ser despachada al domicilio donde tiene ubicada la droguería.*

*En la otra opción el mismo asociado se comunica por internet con la cooperativa, consulta los productos existentes en la bodega y hace su pedido transmitiéndolo por correo electrónico, el cual es recibido en la respectiva sede donde se materializa la compraventa, siguiendo el mismo procedimiento de alistamiento, facturación y despacho indicado anteriormente.*

*COOPIDROGAS para todo el proceso de venta que efectúa desde el municipio de Yumbo cuenta con toda la planta de personal en la sede ubicada en el citado municipio sin que dicho personal se traslade a convenir ventas con las droguerías ubicadas en los diferentes municipios que se atienden desde esta sede. COOPIDROGAS no desplaza vendedores a ninguno de los municipios a los cuales despacha ya que la totalidad de las ventas se realizan mediante los dos sistemas descritos, COOPIDROGAS tampoco cuenta con bodegas ni centros de distribución en el municipio de Miranda- Valle del Cauca (sic)". (fl. 12-15 C. Ppal.).*

- Del formulario de Registro Único Tributario que obra a folio 16, se extrae que la dirección principal de COOPIDROGAS corresponde a AUTOPISTA BOGOTÁ-MEDELLÍN KM 4, PUNTO 7, COSTADO NORTE ANTES DEL PUENTE DE SIBERIA (fl. 16).
- A folio 17 del cuaderno principal obra constancia expedida por el revisor fiscal de COOPIDROGAS, en la que se certifica: que de acuerdo a los registros contables la COOPERATIVA no registra ventas en la jurisdicción del municipio de Miranda, Valle del Cauca (sic). Así mismo relaciona las facturas de venta despachadas a droguerías de asociados domiciliados en el municipio de Miranda durante los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.
- A folios 19 a 24 del cuaderno principal obra copia de un emplazamiento para declarar No. IC-2014-19455-0013 del 3 de octubre de 2014, sobre el impuesto de industria y comercio para el año gravable 2010, a través del cual la Secretaría Financiera del municipio de Miranda, considerando el vencimiento del plazo para declarar el impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2010 y que se declaró como plazo máximo el 31 de marzo de 2011, verificó que no encontró radicada la declaración del contribuyente COOPIDROGAS.

Consideró que con base en el documento enviado por el revisor fiscal observó que para el año 2010, aparecieron certificados unos ingresos por

la realización de ventas con jurisdicción de Miranda Cauca, de la empresa COOPIDROGAS.

En consecuencia, lo emplazó para que dentro del término de un mes contado a partir de la notificación del emplazamiento procediera a presentar la declaración omitida y liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad.

- Frente a lo anterior, COOPIDROGAS radicó el 20 de noviembre de 2014, respuesta a los emplazamiento previos por no declarar, aclarando que la forma negocial de COOPIDROGAS en un 100% se hace a través de medios electrónicos (e-mail), telefónicos (call center) u otros medios tecnológicos (página web, etc.) y no de forma física como lo menciona la Secretaría Financiera de Miranda.

Indicó que en Cota, Cundinamarca, se realizan los pedidos a los proveedores nacionales y se distribuye la mercancía a cada Agencia de Coopidrogas para su almacenamiento, que igualmente se fijan los precios de venta, las condiciones comerciales, las cantidades disponibles para la venta, rebajas y descuentos.

En Yumbo, Valle del Cauca, se realiza la comercialización de los productos a través de medios electrónicos, telefónicos u otros medios tecnológicos, para los clientes ubicados en el Valle del Cauca. En Yumbo se genera la factura que da origen a la venta, para las ventas efectuadas en Miranda; se autorizan los pedidos y los despachos y se fijan las condiciones de pago y se realiza el cobro a los clientes y el asociado recoge la mercancía en Yumbo.

Sostuvo que el Municipio de Miranda desconoció las reglas jurisprudenciales establecidas en materia de territorialidad en desarrollo de la actividad comercial, al fijar como punto de generación de ingresos el domicilio del comprador y no el lugar de venta. (fl. 27-40 C. Ppal.).

- A folios 41 y s.s., obra copia de la Resolución Sanción por no declarar n. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015 ante la no declaración del impuesto de industria y comercio, en conclusión porque la Cooperativa ejerce su actividad económica que es gravada en la jurisdicción del municipio de Miranda, directamente o a través de un representante de ventas o cualquier otra forma legal de negociación, para lograr la venta comercialización y expendio de sus productos en el municipio de Miranda y la Cooperativa hizo uso de la infraestructura, mercado y servicios del municipio para poder desarrollar su actividad económica y obtuvo ingresos relacionados con la venta y distribución de sus productos en el municipio de Miranda.

Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reconsideración y mediante Resolución, se confirmó la Resolución No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, proferida por la Secretaría Financiera del municipio de Miranda, Cauca.

## 5. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

### 5.1. Actividad comercial en el impuesto de industria y comercio

El impuesto de industria y comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, definido en el artículo 32, de la Ley 14 de 1983<sup>12</sup>.

Se define normativa y jurisprudencialmente<sup>13</sup>, como un gravamen de carácter municipal, que recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realizan en los distritos especiales y en los municipios, ya sea en forma permanente o transitoria y en establecimientos de comercio, abiertos o no al público. Así las cosas, los elementos de este impuesto, de manera general, son los siguientes:

- El sujeto activo: es el municipio en donde se ejerzan o realicen las actividades comerciales, industriales o de servicios.
- El sujeto pasivo: son las personas naturales o jurídicas o las sociedades de hecho que realizan directa o indirectamente el hecho generador de la obligación tributaria.
- El hecho gravable: es el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio del municipio.
- La base gravable: corresponde al promedio mensual de ingresos brutos del año anterior obtenidos por el sujeto que desarrolla la actividad gravada, y
- La tarifa: se fija en la ley y en las normas territoriales<sup>14</sup>.

La determinación del sujeto activo por regla general, depende de la jurisdicción donde se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios;

---

<sup>12</sup> "ARTÍCULO 32.-El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, 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, 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."

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencias C 922 de 2004 y C 177 de 1996

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias C 587 de 2014 y C 121 de 2006.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

pues el propósito de la Ley 14 de 1983, fue crear como beneficiario del tributo al municipio en el cual la actividad se había servido de la infraestructura y los recursos; así lo explicó la Corte Constitucional en sentencia C-121 de 2006:

*“Así pues, la lectura de la norma permite entender claramente que, por ser un impuesto de carácter municipal, el sujeto activo del tributo es el municipio donde “se ejerzan o realicen las actividades comerciales o industriales.”*

La exposición de motivos al proyecto que vino a ser la Ley 14 de 1983 corrobora que es dicho municipio a quien corresponde devengar el impuesto de industria y comercio; en efecto, dicha exposición revela que el legislador entendió que, en cuanto la actividad comercial o industrial gravada se ve beneficiada de la infraestructura de servicios, del mercado y de los demás recursos de un determinado municipio, correspondía que éste fuera el beneficiario del tributo; en este sentido se lee en la exposición de motivos a dicho proyecto lo siguiente:

*“Si se tiene en cuenta que el impuesto de industria y comercio técnicamente no debe recaer sobre artículos sino sobre actividades, el proyecto se refiere a las que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los municipios y son fuente de riqueza. Consiguientemente, se sujetan al impuesto las actividades industriales y de servicios, según se las define en los artículos pertinentes del proyecto de ley” Así pues, si la actividad comercial, industrial o de servicios se lleva a cabo dentro de la jurisdicción de un determinado municipio, éste será el sujeto activo del impuesto de industria y comercio; lo cual, a contrario sensu, significa que ningún municipio puede gravar con este impuesto actividades de tal naturaleza que se ejerzan en otras jurisdicciones municipales.”*

Ahora en lo que respecta al tema de la territorialidad del impuesto, es decir, del lugar en que se causa el mismo, el Consejo de Estado ha manifestado, que existe una regla general que se extrae de la norma transcrita, según la cual, el impuesto se causa en el lugar en que se realiza la actividad comercial<sup>15</sup>, o se presta el servicio<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Entendida como la destinada al expendio, compraventa o distribución de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al por menor y las demás actividades definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por la ley como actividades industriales o de servicios. (art. 35 de la Ley 14 de 1983)

<sup>16</sup> Al respecto ver la sentencia C-121/06. En dicha providencia, la Corte Constitucional se pronunció acerca del alcance de la expresión subrayada, y precisó, que de ella se desprende con claridad la regla general de territorialidad, según la cual, el impuesto se causa en el territorio en el que se realice la actividad comercial o de servicios. En todo caso, con ocasión de la expedición de la Ley 1819 de 2016 (posterior a los hechos materia de este proceso), se aclararon los supuestos de sujeción territorial del ICA (Art. 343). En ese sentido, la Ley reiteró la anterior conclusión y conservó las previsiones especiales en materia de actividades industriales (incluida la generación de energía), servicios públicos domiciliarios y sector financiero, pero precisó unas reglas particulares para algunos eventos respecto de los cuales se suscitaron múltiples debates, como las ventas por catálogo, la prestación de servicios de telefonía, entre otros.

Por su parte frente a las actividades industriales<sup>17</sup> existe una regla de causación especial, definida en el artículo 77, de la Ley 49 de 1990, que sujeta la territorialidad del ICA al municipio en que se encuentra la respectiva planta de producción o fábrica.

Ahora bien, es un criterio uniforme y consolidado de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup>, que la causación del ICA, cuando se trata de actividades comerciales de venta de bienes, tiene lugar en el sitio en que concurren los elementos del contrato de compraventa, esto es, el precio, el plazo de pago y la cosa que se vende. Asimismo, para determinar la jurisdicción en que se configura la obligación tributaria, no resulta relevante establecer el lugar desde el cual se realizan los pedidos<sup>19</sup>.

Por su parte el Tribunal Administrativo del Cauca, ha indicado<sup>20</sup>:

“En este sentido, el 8 de septiembre de 2016, la Sección Cuarta del Consejo de Estado recopiló los siguientes criterios para determinar el sujeto activo del impuesto de industria y comercio en la actividad comercial de venta de bienes:

“Como se puede apreciar, el Consejo de Estado ha concluido que:

- El impuesto de industria y comercio se causa en la jurisdicción del municipio donde se perfecciona o consolida la venta.
- La venta se entiende perfeccionada o consolidada cuando se concretan los elementos esenciales del contrato de venta, esto es, el precio y la cosa vendida.
- En consecuencia, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio donde se convienen el precio y la cosa vendida.

No serían criterios determinantes para establecer la jurisdicción de causación del impuesto de industria y comercio, los siguientes:

- el lugar donde se formula la orden de pedido
- el lugar donde se coordina la venta

---

<sup>17</sup> Entendida como la producción, extracción, fabricación, manufactura, confección, preparación, reparación, ensamblaje de cualquier clase de materiales y bienes y en general cualquier proceso de transformación por elemental que éste sea. (art. 34 de la Ley 14 de 1983)

<sup>18</sup> Sentencia de veintiocho (28) de julio de dos mil cinco (2005), Radicación número: 05001-23-24-000-1998-01089-01(13885), C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>19</sup> Sentencia Ibídem.

<sup>20</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA -Popayán, trece de julio de dos mil diecisiete -Magistrado ponente: CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO -Expediente: 19001 23 33 003 2015 00466 00

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- el lugar de entrega de las mercancías
- el lugar de suscripción del contrato
- el lugar del domicilio del vendedor
- el lugar a donde se envían agentes para concretar la venta."

## 5.2. De las órdenes de compra

En lo que respecta a la figura de la orden de compra, se tiene que en nuestro ordenamiento jurídico la misma no está regulada, sin embargo se puede asimilar a la "oferta o propuesta", consignada en el artículo 845 del Código de Comercio, el cual reza:

*"ARTÍCULO 845. <OFERTA ELEMENTOS ESENCIALES>.La oferta o propuesta, esto es, el proyecto de negocio jurídico que una persona formule a otra, deberá contener los elementos esenciales del negocio y ser comunicada al destinatario. Se entenderá que la propuesta ha sido comunicada cuando se utilice cualquier medio adecuado para hacerla conocer del destinatario."*

Bajo este entendido, se puede decir, que la orden de compra es un documento comercial, que se utiliza entre comprador y vendedor para solicitar mercancías o servicios y cuando el proveedor lo recibe puede aceptarlo o denegarlo. Es de resaltar, que la orden de compra por lo general siempre se realiza vía electrónica.

En virtud de lo anterior, si el proveedor (vendedor) acepta la orden de compra se compromete a proporcionar los productos que el cliente (comprador) le está pidiendo. Por este motivo se puede considerar que la orden de compra es un contrato, semejante al de compraventa.

Ahora, se tiene que en la orden de compra se menciona el lugar y fecha de emisión, el nombre y domicilio del comprador y del vendedor, se detalla la cantidad a comprar, el tipo de producto, el precio y las condiciones de pago y entrega.

Con las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, el Juzgado pasa a resolver el caso concreto.

## 6. Caso concreto

Precisado lo anterior, es necesario establecer en dónde se entiende realizada la actividad comercial por la actora.

El fundamento del municipio de Miranda, Cauca para realizar el emplazamiento y posterior sanción por no declarar, se basó en la información requerida al Ingenio del Cauca, y producto de la investigación

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

y fiscalización, establecieron con la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS recibió ingresos por el ejercicio de su actividad económica, como es la comercialización de productos, dentro de la jurisdicción de Miranda, por el año gravable 2010, tal como se expone en los actos administrativos demandados.

La parte actora en el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución sanción por no declarar N. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, argumentó una falsa motivación en la resolución, no aplicabilidad de la sanción, e improcedencia de la doble tributación.

Así, para el caso concreto, COOPIDROGAS reiteró en su argumento de defensa que no tiene ningún registro contable de ventas realizadas en el municipio de Miranda, puesto que las facturas de venta que se contabilizan de asociados residentes en Miranda, corresponden en su totalidad a las que se realizan en la Agencia que la Cooperativa tiene en Yumbo, Valle del Cauca, siendo este municipio donde se toma el pedido, se concreta la venta y se factura y de despachan los productos. Lugar donde también se encuentran las instalaciones, los productos y los vendedores y por ende se realiza la actividad comercial. Información que certificada por el revisor fiscal de la Cooperativa.

Lo anterior se confirma con el certificado de existencia y representación legal donde se evidencia que la Agencia de la Cooperativa se encuentra en Yumbo, Valle, para el desarrollo de su actividad económica de comercio al por mayor de productos farmacéuticos, medicinales, cosméticos y de tocador.

Igualmente, reseñó que en Cota, Cundinamarca se realizan los pedidos a los proveedores nacionales y se distribuye la mercancía a cada Agencia de COOPIDROGAS para su almacenamiento. Y en la Agencia de Yumbo, se genera la factura que da origen a la venta, para las ventas efectuadas en Miranda; se autorizan los pedidos y los despachos y se fijan las condiciones de pago al igual que el cobro a los clientes. De esta manera, el asociado recoge la mercancía en Yumbo y la traslada a su sitio de ubicación o se envía desde esa jurisdicción al asociado en Miranda, por una empresa de mensajería especializada.

Todo lo anterior lleva a concluir que, contrario a lo aducido por la entidad demandada, la actora ejerce su actividad comercial en la Ciudad de Cota, Cundinamarca y Yumbo, Valle del Cauca, teniendo en cuenta que los elementos esenciales de los contratos de compraventa que celebró la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS con sus asociados del Municipio de Miranda, Cauca, se establecieron en dicho territorio donde funciona la Agencia, sin que se demostrara la presencia de alguna sede o agencia en el este municipio, pues es allí (Yumbo) donde llegan las órdenes de compra por parte de los asociados, se emite la factura de venta y se coordina todo lo relacionado con la entrega.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En consideración al análisis planteado, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados, en tanto la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS no se sirvió de la infraestructura y recursos del municipio de Miranda, para concretar los elementos del contrato de venta de los bienes y/o servicios que prestó a sus asociados.

### 7. Condena en costas

Frente al tema de la condena en costas, se ha entendido que son aquellos gastos en que incurre una parte por razón del proceso. Esa noción comprende tanto las expensas como las agencias en derecho. Las expensas son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los aranceles, entre otros. Las agencias en derecho corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en el artículo 366 del Código General del Proceso, y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>21</sup>.

En este caso, la parte demandada fue vencida en juicio, por lo cual se le condenará en costas según el artículo 188 del CPACA en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, por cuanto dichas normas dejan claramente establecido que el CPACA ha acogido el criterio objetivo, es decir que las costas corren en todo caso a cargo del vencido quedando proscrita la facultad del juez de determinar la conducta de las partes para proceder a la condena en costas.

Como la entidad demandada fue vencida en juicio, se deberán reconocer tanto las expensas debidamente acreditadas como las agencias en derecho en cuantía equivalente a quinientos (\$500.000) pesos, teniendo en cuenta los criterios y topes señalados en la normatividad, las cuales serán liquidadas por Secretaría.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional –sentencia T-625 de 2016.

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

PRIMERO.- Declarar la nulidad de la Resolución No. 160.18.03.576-2016 del 8 de abril de 2016, por medio de la cual se resolvió un recurso de reconsideración, que confirmó en todas sus partes la Resolución sanción por no declarar No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, y la nulidad de la Resolución Sanción por no declarar No. 160.18.03-1063-2015 del 23 de noviembre de 2015, mediante la cual se impone una sanción por no declarar por el periodo gravable 2010 del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, por las razones expuestas.

SEGUNDO: En consecuencia, se declara que la COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS, no está obligada a declarar y pagar el impuesto de industria y comercio del año gravable 2010, al municipio de Miranda, Cauca, por lo cual se debe declarar a paz y salvo por dicho concepto y vigencia.

TERCERO: Dar cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del CPACA, observando lo dispuesto en el inciso final del artículo 187 ibídem.

CUARTO: Condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Líquidense por Secretaría.

QUINTO: Una vez liquidados, por Secretaría devuélvase a la parte actora el excedente de gastos ordinarios del proceso.

SEXTO: Archívese el expediente previa cancelación de su radicación, una vez cobre firmeza esta providencia.

SÉPTIMO: Al momento de la notificación de la presente sentencia a las partes, adjúnteseles el vínculo a través del cual pueden consultar el expediente de forma virtual.

OCTAVO: Notifíquese la presente providencia en forma electrónica tal como lo dispone el artículo 203 del CPACA. A la parte actora a través del correo electrónico y a la entidad accionada a los correos electrónicos [j.hacienda@hotmail.com](mailto:j.hacienda@hotmail.com), [auditarvalle@gmail.com](mailto:auditarvalle@gmail.com), [notificacionjudicial@miranda-cauca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@miranda-cauca.gov.co), [impuestos@copidrogas.com.co](mailto:impuestos@copidrogas.com.co), [gerencia@COOPIDROGAS.com.co](mailto:gerencia@COOPIDROGAS.com.co).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

Expediente: 19001-33-33-006-2016-00191-00  
Accionante: COOPERATIVA NACIONAL DE DROGUISTAS DETALLISTAS COOPIDROGAS  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ

**Firmado Por:**

**MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO POPAYAN**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**cf648f8795614914f33c56ebe7b13695fef2ecbceee35e4cf76dd714b9cab946**

Documento generado en 22/10/2020 10:10:49 a.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**