



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

Popayán, Noviembre Veinte (20) de dos mil veinte (2020)

Expediente: 19001-33-33-006-2019-00250-00  
Accionante: DIMETALES S.A.S.  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 188

I. ANTECEDENTES

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

Procede el Despacho conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020 a dictar sentencia anticipada de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por el representante legal de DIMETALES S.A.S., en contra del MUNICIPIO DE MIRANDA, elevando las siguientes pretensiones:

- Se declare la nulidad de la Resolución sanción N° 9218 del 11 de abril de 2018, a través de la cual, la accionada la condenó al pago de \$27.718.300, por omitir su supuesta obligación de declarar el ICA del año gravable 2015.
- Se declare la nulidad de la Resolución N° 10556 del 25 de junio de 2019, a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración propuesto contra el acto administrativo antes enunciado.
- Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene el archivo de todo el expediente SH2017-19455-0155.

1.1. Hechos que sirven de fundamento.

La Secretaria Financiera del municipio de Miranda, consideró que DIMETALES S.A.S., estaba en la obligación de presentar la declaración del ICA del año gravable 2015.

Con base en la interpretación que hace la accionada de los artículos 385 y 402 del Estatuto Tributario del Municipio de Miranda, en concordancia con el

---

<sup>1</sup> Folios 2-10 y 52-56 cdno. Ppal.

artículo 715 del Estatuto Tributario Nacional, notificó el 6 de febrero de 2017, a DIMETALES, los emplazamientos para declarar con número 7354 para que presentara la declaración supuestamente omitida dentro del término de 1 mes contado a partir de su notificación.

DIMETALES S.A.S., dio contestación al emplazamiento, explicó las razones por las cuales consideraba que no estaba obligada a declarar el ICA por el periodo gravable de 2015 en el Municipio de Miranda, dado que su obligación era realizarla la declaración en la ciudad Bogotá, toda vez que el pedido y su aprobación se realiza vía telefónica o por correo electrónico, además de ello porque no tiene agentes comerciales o representantes en el Municipio.

El 11 de abril de 2018, la accionada expidió la Resolución Sanción N° 9218 en contra de DIMETALES, sin el mayor rigor argumentativo, desechando de manera somera y sin ahondar en los argumentos expuestos y se limitó a cumplir con los requisitos de forma, y sancionar a DIMETALES.

Contra la mencionada Resolución Sanción, se interpuso el recurso de reconsideración el 1 de agosto de 2018, el cual fue resuelto a través de la Resolución 10556 del 25 de junio de 2019, confirmando el acto administrativo antes indicado.

## 1.2. Normas violadas y concepto de violación

Señaló como normas violadas:

- Constitución Política de 1991, artículos 95, 209 y 363.
- Ley 14 de 1983, artículo 34.
- Ley 49 de 1990, artículo 77.
- Artículo 52 del Estatuto Tributario de Miranda.

Como concepto de violación expuso en síntesis:

La entidad accionada viola la normatividad en mención a desconocer las reglas para declaración del impuesto del ICA, es decir, el municipio accionado actúa en los actos administrativos como si las reglas para establecer el pago del mencionado impuesto no existieran, desconoce totalmente la normatividad aplicable a esta clase impuestos.

## 2. Contestación de la demanda

La apoderada del Municipio de Miranda, indicó que se opone a que se declare la nulidad de los actos deprecados, por cuanto los mismos, si fueron expedidos por el Municipio de Miranda, sin embargo los actos se expidieron conforme a derecho, dado que no se estructuran las causales de nulidad invocadas por la parte actora, mediante los cuales, se profirió la Resolución Sanción, por no declarar el Impuesto de Industria y Comercio el año gravable 2015.

Explicó que la Administración Municipal actúa amparada bajo el marco normativo que le provee el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, y, los artículos 195 y 198 del Decreto 1333 de 1986, que reglamentan dicha ley superior,

los cuales fueron declarados exequibles mediante la sentencia C- 126 de 2006, en donde la Corte Constitucional, insistió en la autonomía de los entes territoriales para fijar los tributos, sobre todo el del Impuesto de Industria y Comercio debido al carácter municipal de dicho tributo.

La Corte en la misma sentencia, hizo claridad que la misma, es una norma general, pero que en cada municipio los organismos de elección popular, deben establecer los tributos que rigen dentro de cada jurisdicción, lo cual no contradice para nada el principio de República Unitaria.

Así, explicó que el Municipio de Miranda actúa bajo un marco de legalidad que los contribuyentes no pueden desconocer, y más cuando existen procesos para debatir la sujeción o no de los impuestos por parte de sociedades comerciales, como el proceso de la vía gubernativa, donde el municipio garantiza el debido proceso a los contribuyentes.

En cuanto a las actividades comerciales a fin de determinar el ICA, refirió que el artículo 35 de la Ley 14 de 1983, dispone que son aquellas "(...) destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios.", concepto que fue consignado en idéntica forma en el artículo 53 del Acuerdo Municipal No. 040 de 2014 .

Señaló que el impuesto de Industria y Comercio, es un gravamen directo, de naturaleza territorial, que recae sobre la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicios de manera permanente u ocasional, con o sin establecimiento de comercio, el cual es administrado directamente por los municipios, quienes lo desarrollan con fundamento en la autonomía territorial y las limitaciones a la potestad tributaria, estableciendo en cada caso las actividades sujetas al gravamen y las respectivas tarifas.

Por lo expuesto refirió, que cualquier ingreso de recursos que genera incremento en el patrimonio y que no se encuentren expresamente excluido, formaran parte de la base gravable para la cuantificación del impuesto de Industria y Comercio.

Adujo que la Secretaria de Hacienda del Municipio tiene conocimiento que en muchas ocasiones, un mismo contribuyente puede realizar varias actividades, como sucede en este caso con la sociedad DIMETALES S.A., ostenta su calidad de industrial para los productos, que el mismo semi-elabora y elabora, comercializándolos en cualquier rincón del país, ante lo cual solo pagara el Impuesto de Industria y Comercio por los ingresos generados por la comercialización de estos, en el lugar donde tenga su fábrica, jurisprudencialmente se ha definido que la cancelación del gravamen municipal debatido, deberá efectuarse en las jurisdicciones municipales donde haya obtenido ingresos producto del desarrollo de la comercialización y distribución de aquellos, circunstancia que se configuró en el municipio demandado en el sub lite, y que permitió iniciar el proceso investigativo de rigor y posteriormente el cobro de dicho impuesto.

Es necesario indicar, desde hace años ha surgido el debate, donde se debe cancelar el Impuesto de Industria y Comercio por las actividades comerciales y/o prestación de servicios, sobre las cuales la Sala Plena Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia del 17 de octubre de 1991, emitida dentro del proceso número 2331 y en virtud de la Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 77 de la Ley 49 de 1990.

Explicó que de acuerdo a la normatividad y jurisprudencia en cita permite concluir que el industrial debe pagar el ICA en municipios diferentes a donde tiene su planta fabril, únicamente cuando en ellos ejerza la actividad comercial, evento que solo se presentaría cuando enajene artículos no fabricados, procesados o transformados por él mismo, dado que mientras se trate de elementos producidos en su planta, solo será la fase final de la misma actividad industrial.

De acuerdo, a la investigación realizada por la administración, y obrando conforme al acervo probatorio consignado en los antecedentes administrativos, se determinó que la sociedad DIMETALES S.A.S., ejerce la actividad comercial, causándose el hecho generador en esta municipalidad de Miranda, al verificarse mediante respuesta al requerimiento de información No. 0304, enviada por INGENIO DEL CAUCA S.A., del contribuyente DIMETALES S.A.S., el cual fue notificado el 01 de agosto de 2016, dándose apertura al expediente SH2017-19455-0155 del 02 de enero de 2017, solicitándose acerca al contribuyente que realizara el respectivo del Impuesto de Industria y Comercio por el año 2015.

### 3. Relación de etapas surtidas

La demanda fue presentada el 14 de noviembre de 2019<sup>2</sup> ante la oficina judicial de reparto, correspondiéndole a esta judicatura, siendo inadmitida el 19 de diciembre de 2019<sup>3</sup>, y admitida mediante providencia del 3 de febrero de 2020<sup>4</sup>. La notificación de la demanda a las accionadas se surtió el 16 de enero de 2019<sup>5</sup>. Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA. Mediante providencia del 30 de octubre de 2020, se adecuó el trámite del proceso conforme al Decreto Legislativo 806 de 2020, y dado que no se propusieron excepciones previas, así como también que no habían pruebas por practicar, se dispuso prescindir de la etapa probatoria, y correr traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión si así lo consideraban, y al agente del Ministerio Público para que presentara concepto.

### 4. Alegatos de conclusión

#### 4.1. De la parte actora

La parte actora en esta instancia del proceso, decidió guardar silencio

---

<sup>2</sup> Folio 1 cdno ppal.

<sup>3</sup> Folio 44 cdno ppal.

<sup>4</sup> Folio 104 cdo ppal.

<sup>5</sup> Folio 82 cdno ppal.

#### 4.2. De la parte demandada

El apoderado del Municipio de Miranda Cauca, indicó que reitera su posición e insiste que actúo conforme al artículo 287 de la constitución política, el código de rentas del municipio de Miranda, Acuerdo No. 040 de 2014, el artículo 32 de la ley 14 de 1983.

Señaló que los actos administrativos deprecados, fueron expedidos conforme a la normatividad que en materia de impuestos regula el estatuto tributario y que de igual manera se soportan en la información que DIMETALES S.A.S., aportó a los requerimientos solicitados, que por esta razón se evidencia que es una sociedad que constantemente y habitualmente ejecuta actividades de comercio en la jurisdicción del municipio de Miranda y que producto de las ventas realizadas en dicha municipalidad se obtuvieron ganancias durante los años 2015.

De lo establecido por la propia ley y lo dictaminado en el código de comercio, la enajenación y la venta de bienes son actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio.

Explicó que el hecho que las directivas establezcan sus políticas comerciales en su sede social y entre ellas los precios, los plazos y otras atinentes a aspectos comerciales, configuran simplemente unos términos para realizar una oferta, mas no determina que allí se realice la actividad comercial.

En contraste de lo expuesto por DIMETALES SAS, es pertinente destacar tal como lo establece el canon citado, que las obligaciones que se encuentran estipuladas en las ofertas que realizan los comerciantes, solo cobijan al oferente de las mismas, dado que después de ofrecer un producto con particulares características (precio, cantidad y calidad) las mismas no podrán ser modificadas por el proponente hasta los términos indicados en dicho artículo, situación que no determina de manera alguna una actividad comercial, pues como señaló, la oferta es simplemente un proyecto de negocio.

Así, la accionante genera ingresos producto de su actividad de comercialización y distribución que desarrolla dentro del municipio, por lo que conforme a lo previsto en la ley 14 de 1983, dicha actividad se encuentra gravada, toda vez que los ingresos son fruto del aprovechamiento que la empresa hace uso del mercado y que los mismo se encuentran debidamente registrados y discriminados en la contabilidad propia del demandante, los cuales proporcionan riqueza para dicha empresa, lo que implica que de esta misma manera nazca la obligación de tributar por parte de la sociedad demandante en el municipio de Miranda.

En cuanto a la territorialidad del ICA, explicó que el impuesto de industria y comercio, es un gravamen directo, de naturaleza territorial, que recae sobre la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicios de manera permanente u ocasional, con o sin establecimiento de comercio, el cual es administrado directamente por los municipios, quienes lo desarrollan con fundamento en la autonomía territorial y las limitaciones

a la potestad tributaria, estableciendo en cada caso las actividades sujetas al gravamen y las respectivas tarifas.

La ley 14 de 1983 nace para fortalecer los fiscos territoriales y unificar los diversos conceptos, donde el impuesto no se hizo depender de la existencia de un establecimiento de comercio, sino de la realización de actividades en la respectiva jurisdicción municipal, ello con el ánimo de otorgar réditos al municipio que ofrecía la infraestructura, Mercado, servicios y le producía riqueza al contribuyente.

De acuerdo a lo anterior, cualquier ingreso de recurso que genera incremento en el patrimonio, y que no se encuentren expresamente excluidos, formaran parte de la base gravable para la cuantificación del impuesto de industria y comercio.

## 5. Concepto del Ministerio Público

No se pronunció en esta etapa procesal.

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. Presupuestos procesales

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

Teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control –nulidad y restablecimiento del derecho-, la cuantía, que los actos administrativos sancionatorios se dieron por hechos ocurridos en el Municipio de Miranda, Cauca, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia conforme lo prevé el numeral 3° del artículo 155 y numeral 8° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto a la caducidad, la Resolución por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, fue notificada a la parte demandante el 16 de julio de 2019, por lo que los 4 meses para presentar la demanda iban hasta el 17 de noviembre de 2019 y la demanda se radicó el 14 de noviembre de 2019, es decir, dentro del término legal.

En el presente caso no se exige el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial dado que se trata de asuntos tributarios. (Art. 1 Decreto 1167 de 2016).

### 2. El problema jurídico

Le corresponde al Juzgado establecer ¿En qué lugar DIMETALES S.A.S., debe declarar el ICA del año gravable 2015, para ello deberá determinarse en dónde se produjo la actividad comercial gravada, esto es, dónde se acordó el precio, plazo, el objeto y la entrega?

### 3. Tesis del Despacho

Conforme a las pruebas obrante en el plenario y de acuerdo a la normatividad y jurisprudencia aplicable al caso en consideración se concluye que, contrario a lo señalado por la entidad territorial, la sociedad demandante ejerce su actividad comercial en la Ciudad de Bogotá D.C. Teniendo en cuenta que los elementos esenciales de los contratos de compraventa que celebró DIMETALES S.A.S., con INCAUCA, se establecieron en dicho territorio, pues es allí donde llegan las órdenes de compra por parte del Ingenio, se emite la factura de venta y se coordina todo lo relacionado con la entrega; igualmente se evidencia que en Bogotá donde se encuentra el empleado de la entidad actora, encargado de tomar las decisiones sobre la comercialización de los productos, definiendo los precios a los clientes y haciendo el trámite de los despachos y entregas, tal como lo estipuló INCAUCA SAS.

En tal virtud, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados, en tanto DIMETALES S.A.S., 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 al INGENIO DEL CAUCA.

### 4. Lo probado en el proceso

Según certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>6</sup>, DIMETALES S.A.S., tiene su domicilio en Bogotá D.C., y su objeto social principal consiste en:

*"(...): LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y VENTA DE MATERIALES METALICOS EN CRUDO, SEMIELABORADOS O ELEGORADOS; MATERIALES PARA CONSTRUCCIÓN; MAQUINAS, IMPLEMENTOS, HERRAMIENTAS Y EN GENERAL, TODO LO QUE TENGA QUE VER CON LA INDUSTRIA METLALMECANICA; IGUALMENTE LA SOCIEDAD PODRA IMPORTAR Y EXPORTAR BIENES DE CAPITAL, SERVICIOS, SEMITERMINADOS, TERMINADOS E INSUMOS DE TODOS LOS MATERIALES RELACIONADOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE CON MATERIALES MAGNETICOS, IMANES, ELECTROIMANES, IMANTACION, DISPOSITIVOS MAGNETICOS, ELECTROMAGNETICOS Y DEMAS QUE SE DERIVEN DE LOS MISMOS, PARA SER DESTINADOS A LA TRANSFORMACIÓN, MODIFICACIÓN, FABRICACIÓN Y/O ENSABLE PROPIA O A TRAVES DE TERCEROS PARA POSTERIOR COMERCIALIZACIÓN LOCAL, NACIONAL Y HACIA EL EXTERIOR, DAR Y RECIBIR REPRESENTACIONES, FRANQUICIAS, PROMOVER EL INTERCAMBIO RECIPROCO ENTRE LOS PAISES, ACTUAR EN NOMBRE PROPIO Y POR ENCARGO DE TERCEROS PARA COMPARR, FABRICAR, ENSAMBLAR, DISEÑAR, VENDER, EXPORTAR E IMPORTAR; EN DESARROLLO DEL OBJETO SOCIAL, LA SOCIEDAD PODRA ABRIR CUENTAS SUSCRIBIR OBTENER PRESTAMOS Y CREDITOS, RECIBIR ARRENDAMIENTO TODA CLASE DE BIENES MUEBLES GENERAL CELEBRAR, Y E EJECUTAR TODA CLASE DE OPERACIONES Y CONTRATOS, TANTO DE CONSERVACIÓN COMO ADMINISTRACION O DISPOSICIÓN, CONDUCENTES A OBTENER EL ÉXITO DEL OBJETO SOCIAL. DIMETALES S.A.S. PODRA REALIZAR CUALQUIER ACTIVIDAD ECONOMICA LICITA, TANTO EN COLOMBIA COMO EN EL EXTRANJERO.*

ACTIVIDAD PRINCIPAL:

4752 (COMERCIO AL POR MENOR DE ARTICULOS DE FERRETERIA, PINTURAS Y PRODUCTOS DE VIDRIO EN ESTABLECIMIENTOS ESPECIALIZADOS)"

---

<sup>6</sup> Folios 13-15 Y 60-63 cdno ppal.

En virtud del oficio del 28 de octubre de 2020, suscrito por el director de compra de bienes de INCAUCA S.A.S., explicó el procedimiento para la compra de bienes que realizaron con la empresa DIMETALES S.A.S., a saber:

- INCAUCA en el sistema de información SAP tiene una aplicación en la que están registrados los proveedores de bienes y los productos que venden. Una vez se presenta una necesidad por parte de un área usuaria, se sube al sistema dicho requerimiento, que dispara automáticamente la solicitud de cotización a los proveedores registrados, quienes a su vez envían una cotización en la que proponen las condiciones del negocio en cuanto al precio, forma y plazo de entrega, y condiciones de pago. El ingenio selecciona la más favorable y le envía el pedido.
- De acuerdo con lo anterior, no existe un contrato de compraventa firmado por cada operación, sino que el contrato se forma mediante la cotización que envía el proveedor y la aceptación que emite el ingeniero, mediante la emisión del pedido correspondiente.
- Con este proveedor, la entrega de los productos se realiza en nuestra planta de Miranda.
- El pago se efectúa mediante transferencia electrónica, desde las cuentas bancarias que el ingenio tiene activas en diferentes bancos de la ciudad de Cali. Ya que INCAUCA SAS no tiene cuentas en bancos con sede en Miranda.
- Para el año 2015 el ingenio realizó 3 órdenes de compra por el suministro de bienes, este proveedor no tiene ofertas mercantiles o algún tipo de contrato. Adjunta copia de los 3 pedidos realizados a DIMETALES, y de las 5 facturas de ventas emitidas en la mencionada anualidad.

Conforme a los antecedentes administrativos relacionados al ICA frente al ente actor, se tiene:

Mediante oficio del 25 de julio de 2016, el Municipio de Miranda Cauca, requirió a INCAUCA SAS, a fin de que enviara el listado con la relación de todas las personas naturales o jurídicas a las cuales el ingenio le haya realizado pagos por compras (proveedores), pagos por contrato o pagos por prestación de servicios por cualquier índole, durante los años 2014 y 2015, que haya sido prestados o ejecutados en la jurisdicción del municipio de Miranda Cauca. También requirió que le informaran el modo o sistema de venta y atención de cada uno de los proveedores informados, si es a través de asesor comercial, por teléfono o por internet.

El 30 de agosto de 2016 INCAUCA SAS, atendió el requerimiento efectuado por el municipio de Miranda, allegándoles el listado de los proveedores con los cuales habían realizados compra de bienes en los años 2014 y 2015, e indicándole al ente territorial, que el proceso de compra, lo realizan vía correo electrónico, a través de asesor comercial o por teléfono, pero que en la actualidad todo lo hacen por correo electrónico, ya que los catálogos de los



productos y servicios ofrecidos por los proveedores se encuentran en línea y en muchos casos la operación se perfecciona sin intervención directa de asesores comerciales.

El Municipio de Miranda Cauca el 2 de enero de 2017, a través del auto de apertura 2017-155, ordenó abrir investigación por el ICA al contribuyente DIMETALES S.A.S., en razón a la omisión en la presentación y pago al tributo de los años gravables 2014 y 2015.

El 31 de enero de 2017 el Municipio de Miranda Cauca, emitió emplazamiento para declarar N° 7354, contra DIMETALES S.A.S., por el ICA de los años gravables 2014 y 2015, con fundamento en la información suministrada por INCAUCA SAS y la Ley.

El Municipio de Miranda, expidió la Resolución Sanción por no Declarar N° 9218 del 11 de abril de 2018<sup>7</sup>, en la que dispuso sancionar por no haber presentado la declaración del ICA al contribuyente DIMETALES S.A.S., por el año gravable 2015, con fundamento en lo establecido en el artículo 292 del Estatuto Tributario Municipal.

La entidad accionante el 1 de agosto de 2018, interpuso recurso de reconsideración contra la resolución sanción por no declarar N° 9218 del 11 de abril de 2018.

El recurso de reconsideración fue resuelto a través de la Resolución N° 10556 del 25 de junio de 2019<sup>8</sup>, en la cual se dispuso confirmar la Resolución Sanción por no Declarar N° 9218 del 11 de abril de 2018.

## 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>9</sup>.

Se define normativa y jurisprudencialmente<sup>10</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.

---

<sup>7</sup> Folios 16-24 cdno ppal.

<sup>8</sup> Folios 64-77 cdno ppal.

<sup>9</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>10</sup> Corte Constitucional, sentencias C 922 de 2004 y C 177 de 1996

- 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>11</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; 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

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencias C 587 de 2014 y C 121 de 2006.

impuesto se causa en el lugar en que se realiza la actividad comercial<sup>12</sup>, o se presta el servicio<sup>13</sup>.

Por su parte frente a las actividades industriales<sup>14</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>15</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>16</sup>.

Por su parte el Tribunal Administrativo del Cauca, ha indicado<sup>17</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>12</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>13</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.

<sup>14</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>15</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>16</sup> Sentencia ibídem.

<sup>17</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

- 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. El 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 y fiscalización, establecieron que DIMETALES S.A.S., 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 2015, 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° 9218 del 11 de abril de 2018, argumentó la no aplicabilidad de la sanción, e improcedencia de la tributación.

Por su parte, la empresa INGENIO DEL CAUCA, señaló que las compras de bienes realizadas a DIMETALES S.A.S., se realizaron de la siguiente manera:

- INCAUCA en el sistema de información SAP tiene una aplicación en la que están registrados los proveedores de bienes y los productos que venden. Una vez se presenta una necesidad por parte de un área usuaria, se sube al sistema dicho requerimiento, que dispara automáticamente la solicitud de cotización a los proveedores registrados, quienes a su vez envían una cotización en la que proponen las condiciones del negocio en cuanto al precio, forma y plazo de entrega, y condiciones de pago. El ingenio selecciona la más favorable y le envía el pedido.
- De acuerdo con lo anterior, no existe un contrato de compraventa firmado por cada operación, sino que el contrato se forma mediante la cotización que envía el proveedor y la aceptación que emite el ingeniero, mediante la emisión del pedido correspondiente.
- Con este proveedor, la entrega de los productos se realiza en nuestra planta de Miranda.
- El pago se efectúa mediante transferencia electrónica, desde las cuentas bancarias que el ingenio tiene activas en diferentes bancos de la ciudad de Cali. Ya que INCAUCA SAS no tiene cuentas en bancos con sede en Miranda.
- Para el año 2015 el ingenio realizó 3 órdenes de compra por el suministro de bienes, este proveedor no tiene ofertas mercantiles o algún tipo de contrato.

Se tiene que DIMETALES S.A.S., es una sociedad con domicilio principal en la ciudad de Bogotá; su objeto social es la: "(...): LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y VENTA DE MATERIALES METALICOS EN CRUDO, SEMIELABORADOS O ELEBORADOS; MATERIALES PARA CONSTRUCCIÓN; MAQUINAS, IMPLEMENTOS, HERRAMIENTAS Y EN GENERAL, TODO LO QUE TENGA QUE VER CON LA INDUCTRIA METLALMECANICA; IGUALMENTE LA SOCIEDAD PODRA IMPORTAR Y EXPORTAR BIENES DE CAPITAL, SERVICIOS, SEMITERMINADOS, TERMINADOS E INSUMOS DE TODOS LOS MATERIALES RELACIONADOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE CON MATERIALES MAGNETICOS, IMANES, ELECTROIMANES, IMANTACION, DISPOSITIVOS MAGNETICOS, ELECTROMAGNETICOS Y DEMAS QUE SE DERIVEN DE LOS MISMOS, PARA SER DESTINADOS A LA TRANSFORMACIÓN, MODIFICACIÓN, FABRICACIÓN Y/O ENSABLE PROPIA O A TRAVES DE TERCEROS PARA POSTERIOR COMERCIALIZACIÓN LOCAL, NACIONAL Y HACIA EL EXTERIOR, DAR Y RECIBIR REPRESENTACIONES, FRANQUICIAS, PROMOVER EL INTERCAMBIO RECIPROCO ENTRE LOS PAISES, ACTUAR EN NOMBRE PROPIO Y POR ENCARGO DE TERCEROS PARA COMPARR, FABRICAR, ENSAMBLAR, DISEÑAR, VENDER, EXPORTAR E IMPORTAR; EN DESARROLLO DEL OBJETO SOCIAL, LA SOCIEDAD PODRA ABRIR CUENTAS SUSCRIBIR OBTENER PRESTAMOS Y CREDITOS, RECIBIR ARRENDAMIENTO TODA CLASE DE BIENES MUEBLES GENERAL CELEBRAR, Y E EJECUTAR TODA CLASE DE OPERACIONES Y CONTRATOS, TANTO DE CONSERVACIÓN COMO ADMINISTRACION O DISPOSICIÓN, CONDUCENTES A OBTENER EL ÉXITO DEL OBJETO SOCIAL. DIMETALES S.A.S.

*PODRA REALIZAR CUALQUIER ACTIVIDAD ECONOMICA LICITA, TANTO EN COLOMBIA COMO EN EL EXTRANJERO.*

**ACTIVIDAD PRINCIPAL:**

*4752 (COMERCIO AL POR MENOR DE ARTICULOS DE FERRETERIA, PINTURAS Y PRODUCTOS DE VIDRIO EN ESTABLECIMIENTOS ESPECIALIZADOS)"*

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 Bogotá D.C., teniendo en cuenta que los elementos esenciales del negocio jurídico que celebró de compraventa DIMETALES S.A.S., con INCAUCA, se establecieron en dicho territorio, pues es allí donde llegan las órdenes de compra por parte del Ingenio, se emite la factura de venta y se coordina todo lo relacionado con la entrega; igualmente se evidencia que en Bogotá, es donde se encuentra el empleado de la entidad actora, encargado de tomar las decisiones sobre la comercialización de los productos, definiendo los precios a los clientes y haciendo el trámite de los despachos y entregas, tal como lo estipulo INCAUCA SAS.

En consideración al análisis planteado, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados, en tanto DIMETALES S.A.S., 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 al INGENIO DEL CAUCA.

**7. Condena en costas**

Según lo previsto en el artículo 188 del CPACA, la sentencia deberá disponer "sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil". A su vez, el artículo 365 del CGP señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, la parte demandada fue vencida en juicio, por lo cual se le condenará en costas según las preceptivas antes mencionadas. Para tales efectos se dispondrá que por Secretaría se liquiden las costas y agencias en derecho las que se fijarán según lo dispuesto en el artículo 366 # 6 del CGP, en la suma de \$500.000 a favor del demandante, 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:**

**PRIMERO.-** Declarar la nulidad de la Resolución sanción N° 9218 del 11 de abril de 2018, proferida por el MUNICIPIO DE MIRANDA, a través de la cual sancionó a DIMETALES S.A.S., por no declarar el ICA por el año gravable 2015 y la

Expediente: 19001-33-33-006-2019-00250-00  
Accionante: DIMETALES S.A.S.  
Demandado: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Resolución No. 10556 del 25 de junio de 2019, que resolvió el recurso de reconsideración, por las razones que anteceden.

SEGUNDO.- En consecuencia, se declara que DIMETALES S.A.S., no está obligada a declarar y pagar el impuesto de industria y comercio del año gravable 2015, 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 la parte motiva y conforme al 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, si los hubiere.

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.- Reconocer personería al abogado BYRON GONZALO MOSQUERA MORENO, identificado con la C.C. N° 10.304.662, portador de la tarjeta profesional N° 202.293 del C. S. de la J., para que actúe en representación de la parte accionada, conforme al poder que obra en el plenario.

NOVENO.- Notifíquese la presente providencia en forma electrónica tal como lo dispone el artículo 203 del CPACA. A la parte actora través del correo electrónico [facturacionelectronica@dimetales.co](mailto:facturacionelectronica@dimetales.co) –  
[gerencia@torresytorresasesores.com](mailto:gerencia@torresytorresasesores.com) y a la accionada a través de correo [notificacionjudicial@miranda-cauca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@miranda-cauca.gov.co) –  
[concretarsolucionintegral@gmail.com](mailto:concretarsolucionintegral@gmail.com).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ