

Señor

Juez en lo contencioso administrativo<sup>1</sup>

Guadalajara de Buga, Valle del Cauca

Asunto: Demanda

Respetado Sr. juez,

Enrique Botero Villa, mayor, domiciliado en Medellín, identificado con Cédula de ciudadanía n° 1.017'160.456, portador de la Tarjeta profesional de abogado n° 209.146, presento a Ud. el poder que me ha otorgado el Dr. Sergio Andrés Mesa Lopera, representante legal de Cacharrería mundial, S.A.S., le manifiesto que lo acepto y, en su ejercicio, por la presente demanda, me permito someter a su control, según lo prevenido en el art. 138 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (Cód. proc. ad.), los actos administrativos a los que se hará relación más adelante, así:

Título Primero  
El medio de control

Capítulo Primero  
Las partes

i. Demandante:

Cacharrería mundial, S.A.S., domiciliada en Medellín, identificada tributariamente con el n° 890.903.436-2, representada legalmente por Sergio Andrés Mesa Lopera, mayor, domiciliado en Medellín, identificado con Cédula de ciudadanía n° 71'788.710.

ii. Demandado:

Restrepo (Valle del Cauca), entidad territorial del orden municipal, identificada tributariamente con el n° 891.902.191-2, representada legalmente por su alcalde, el Sr. Edilson Navia Ortega, mayor, domiciliado en Restrepo, cuyo número de documento de identidad se desconoce, y que, a través de la Secretaría de hacienda, proveyó el acto administrativo cuyo anulamiento se pretende.

<sup>1</sup> A quien por reparto corresponda el conocimiento de la demanda.



## Capítulo Segundo

### Las razones

#### §

#### Sección Primera

#### Razones de hecho

##### Primera:

Cacharrería mundial, S.A.S., es una compañía que, entre otras varias actividades, tal como consta en su “objeto social”, se dedica principalmente a:

“[...] El envasado distribución, promoción, publicidad, venta y en general todas las actividades relacionadas con el mercado de aerosoles de pintura, pinturas de variedades diversas y adhesivos para la industria, la oficina y el hogar [...]”

##### Segunda:

Aun cuando el domicilio principal de la empresa es Medellín, lo cierto es que en el Valle del Cauca –y en otras regiones del país, que no vienen al caso–, en Yumbo, tiene asiento un establecimiento de comercio que le pertenece a la demandante y en el cual se perfeccionan las ventas de los productos que son requeridos por clientes situados en otros municipios del departamento.

##### Tercera:

Al punto de perfeccionarse las ventas, los productos antedichos son despachados a quienes los demandan en el Valle del Cauca desde el establecimiento de Yumbo, o, si no, desde cualesquiera otro de los establecimientos que la demandante tiene en el territorio colombiano.

##### Cuarta:

El 25 de junio del 2015 le fue notificado a la demandante un acto administrativo denominado “EMPLAZAMIENTO PREVIO POR NO DECLARAR”, producido por el Secretario de hacienda de Restrepo, y por el que se dijo que:

“[...] el Secretario de Hacienda del municipio de RESTREPO (Valle del Cauca), Emplaza al contribuyente CACHARRERIA MUNDIAL S.A.S con Nit. 890.903.436-2, para que dentro del



3

término de un (1) mes, contado a partir de la notificación del presente Acto, cumpla con la obligación de presentar su declaración del Impuesto de Industria y Comercio, correspondiente al año gravable 2012, de conformidad con el Artículo 715 del Estatuto Tributario Nacional [...]"

Quinta:

Datada el 1º de julio es la respuesta de la demandante al emplazamiento que se le dirigió, en la que se puede leer lo que sigue:

"[...] Es en el Municipio de Yumbo, donde se utiliza toda la infraestructura necesaria, servicios, suelo, y demás, para llevar a cabo nuestra actividad comercial, en razón a que es en este municipio donde jurídicamente se consolidan las ventas. Lo anterior en razón a que es en este municipio, donde se encuentran nuestras oficinas, toda la estructura de ventas, y las personas bajo las cuales reposa la potestad de autorizar las ventas a los demás municipios.

"[...] Por lo anterior, es en el Municipio de Yumbo donde se configura el hecho generador del impuesto de Industria y comercio y es el lugar donde pagamos la totalidad de los ingresos brutos recibidos por las ventas al municipio del cual se solicita información [...]"

Sexta:

Como no le bastó la respuesta anterior, el demandado proveyó, el 26 de agosto del 2015, la "RESOLUCIÓN SANCIÓN POR NO DECLARAR N. 2015-SH-76606-054", por la que resolvió lo siguiente:

"[...] ARTÍCULO 1: Imponer sanción por no haber presentado la declaración de Industria y Comercio por el año gravable 2012 al contribuyente CACHARRERIA MUNDIAL S.A.S. con Nit., 890.903.436-2, por la suma de \$2.177.884.00 [...]"

Séptima:

La demandante presentó recurso de re-consideración en contra de la Resolución sancionatoria. En él, a más de exponer, con mayor prolijidad, los argumentos de la respuesta al emplazamiento, manifestó que:

"[...] Teniendo en cuenta lo expuesto, no le es dable a la Administración calificar a Cacharrería Mundial como sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio sin analizar detenidamente el desarrollo de la actividad comercial ni referirse a los argumentos dados sobre el perfeccionamiento de la venta, limitándose a concluir que los ingresos soportados en facturas con direcciones ubicadas en este municipio, constituyen como hecho probado el que CACHARRERÍA MUNDIAL esté realizando su actividad comercial en el municipio de Restrepo. Argumento que conduce a interpretar que el hecho generador para la Administración de Impuestos de Restrepo no es la ejecución de una actividad comercial, sino la ubicación del pagador de un bien o servicio, interpretación que haría inviable para



cualquier compañía comercializadora el desarrollo de su actividad comercial por cuanto sus ingresos estarían gravados exponencialmente en distintos municipios [...]"

Octava:

El 26 de agosto del 2016 le fue notificada a la demandante la "RESOLUCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN NÚMERO SF-76606-0021", del 1º de agosto del 2016. La resolución, precedida de una copiosa transcripción de extractos de sentencias, fue del siguiente tenor:

"[...] CONFIRMAR la Resolución No. 2015-SH-76606-054 de Agosto 26 de 2015, proferida por la Secretaría Financiera Municipal de la Alcaldía de Restrepo (Valle), mediante la cual se impuso la sanción por no haber presentado la declaración del impuesto de industria y comercio, año gravable 2012, en cuantía de \$2.177.884.00 [...]"

## §

### Sección Segunda

#### Razones de Derecho

#### Parágrafo Primero

#### De las normas "violadas"

Con la "actuación administrativa" constituida por las resoluciones números 2015-SH-76606-054 del 26 de agosto del 2015 y SF-76606-0021 del 1º de agosto del 2016, se estiman violadas las normas que se deducen de los siguientes enunciados:

i. Art. 32 de la Ley 14 de 1983:

"[...] 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 [...]"

ii. Art. 75 del Acuerdo n° 34 del 2012:

"[...] El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio, incluidas las del sector financiero y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, comunidades organizadas, en quienes se figure el hecho generador del impuesto, que ejerzan o realicen en el Municipio de Restrepo, 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 [...]"



Parágrafo Segundo  
Alegato de la "violación"

Artículo Único

Cacharrería mundial, S.A.S. no realizó el "hecho generador" del impuesto de industria y comercio en Restrepo

Con una diferencia gramatical, que se resuelve en una peor redacción del primero en comparación con el segundo, el art. 75 del Acuerdo n° 34 del 2012 representa una reiteración, casi exacta, del art. 32 de la Ley 14 de 1983.

En general, pues, lo que determina la producción del efecto normativo –la obligación de pagar el impuesto de industria y comercio– con respecto a una persona, es la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios que, atendida la división política del país, tendrán que consumarse en una concreta "jurisdicción municipal".

En el n° 1 del art. 20 del Código de comercio se lee lo siguiente:

"[...]Son mercantiles para todos los efectos legales:

- 1) La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma, y la enajenación de los mismos [...]"

Precisamente la venta de aerosoles, pinturas y adhesivos para la industria, la oficina y el hogar es la que consume, de manera principal, la mayoría de los esfuerzos mercantiles de la demandante.

Por lo visto, es preciso sentar si, como lo aduce el demandado, Cacharrería mundial, S.A.S., que indiscutiblemente realiza actividades comerciales, las ha realizado dentro del territorio municipal de Restrepo, de modo tal que, relativamente a este, exista de aquella la obligación de pagar el tributo del art. 32 de la Ley 14 de 1983.

En el art. 904 del Código de comercio (Cód. co.) se dispuso lo siguiente, a propósito del Contrato de compraventa:

"[...] La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio [...]"



6

Las “Razones de hecho” de esta demanda, y las que se adujeron durante la discusión en sede administrativa, bastarán para percatarse de que las compraventas que produjeron para la demandante los rendimientos afectados al impuesto de industria y comercio se perfeccionaron en Yumbo, y no en Restrepo, por más que los adquirentes de los productos vendidos tuvieran una relación específica con el municipio demandado.

Esta premisa, de suyo excluyente de la obligación tributaria que se le achaca a la demandante, fue combatida por el demandado con dos parallogismos (falsos razonamientos), que me permito transcribir:

El primero, extractado de la Resolución sanción n° 2015-SH-766-054:

“[...] Independientemente, de la forma como se realizó el ingreso, el contribuyente, CACHARRERÍA MUNDIAL S.A.S. con Nit. 890.903.436-2, se benefició de la infraestructura y mercado del municipio de Restrepo, porque de allí salieron los recursos; para cancelar sus bienes y servicios, que es lo que grava la Ley [...]”

[La negrilla y la subraya son ajenos al texto original]

El segundo, extractado de la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración n° SF-76606-0021:

“[...] Se hace necesario determinar, que tal como lo estipula [sic] el Artículo [sic] 1857 del Código Civil Colombiano [sic], para que la venta se repunte perfecta se hace necesario no solo una de las partes [sic], en este caso el vendedor, sino que de igual manera es indispensable que el comprador apruebe a través de su consentimiento la operación comercial que se transa, aprobación que se da solo en el momento en que la mercancía es recibida por nuestros comerciantes en sus domicilios y cuando suscriben la factura realizando la aceptación de las condiciones negociadas, porque mientras esto no suceda no se concretará [sic] la actividad comercial ni se generará [sic] un ingreso que sea susceptible de ser gravado [...]”

[La negrilla y la subraya son ajenas al texto original]

Voy a exponer, una a una, las imprecisiones –por no decir aberraciones– que resultan de las citas antecedentes, para que, a modo conclusivo, se vea el mal criterio utilizado por las autoridades tributarias de Restrepo para volver contribuyente a quien, en rigor, no se le puede adjudicar esa calidad:

1. En lo que concierne a la primera transcripción, el apartamiento de las disposiciones normativas que gobiernan el impuesto de industria y comercio no puede ser más palmario; es que el “hecho generador” de la obligación de pagar ese tributo no es –ya quedó visto cuál sí lo es– el beneficiarse de la infraestructura y del mercado del municipio;



2. En cuanto a la segunda transcripción, obsérvese lo siguiente:

2.1. El art. 1857 del Código civil, de redacción ágil y elegante, dice algo muy distinto del contenido que mezquinamente, y con una sintaxis desmañada, le atribuye el demandado:

“[...] La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio  
[...]”

2.2. En verdad, el conocimiento del momento en que se perfeccionan las ventas que efectúa la demandante es crucial para establecer el lugar en el que debe tributar, pero, antes que el 1857 del Código civil, es preciso consultar el art. 864 del Código de comercio, ya que –esto quiero enfatizarlo– el régimen normativo de las transacciones ajustadas por Cacharrería mundial, S.A.S. es predominantemente mercantil:

“[...] El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta [...]”

[La negrilla y la subraya son ajenas al texto original]

2.3. En contra de la extraña teoría del demandado, a cuyo juicio el modo de perfeccionarse las ventas mercantiles no es ni real, ni solemne, sino un híbrido amorfo entre el uno y el otro, se impone la certeza, por el enunciado normativo en cita más arriba, de que aquellas ventas son preeminentemente consensuales, lo que significa que, recibida por el proponente la aceptación de la propuesta, el negocio queda perfecto en la residencia de aquel;

2.4. En efecto, cuando quiera que una persona domiciliada en Restrepo acepta una propuesta de venta de la demandante, el convenio resulta perfeccionado en la circunscripción territorial de Yumbo, que es el municipio en el que tiene su asiento, en el Valle del Cauca, Cacharrería mundial, S.A.S.;

2.5. Esta sencilla verdad dista mucho de parecerse a la defendida por Restrepo, según el cual, insisto, la venta no es eficaz sino hasta que la mercancía sea recibida por los clientes de la demandante en sus domicilios (¿la venta es un contrato real?) y, además, hayan suscritos ellos (los clientes) una factura aceptando las condiciones negociadas (¿la compraventa es un contrato solemne?), porque mientras no sucedan ambas cosas, la actividad comercial no se reputa perfecta (¿la compraventa es un contrato solo real a medias y solemne a medias?; ¡vaya una invención legislativa!).



8

Después de todo, lo que hasta ahora se ha dicho, desde antiguo –1996, lo menos– y hasta los días que corren, ha sido sostenido por el Consejo de Estado, para lo cual me permito transcribir algunos apartes de los cuales se deduce la “ratio” de tres sentencias por las que hubo de decidirse un diferendo parecido al que nos ocupa:

i. Sentencia del 7 de junio de 1996<sup>2</sup>:

“[...] Ya en reiteradas oportunidades la Sala ha precisado que una de las características del impuesto de industria, comercio y avisos en su carácter local, que restringe su ámbito de aplicación y sus alcances a los límites territoriales del respectivo municipio. No se pueden gravar así las actividades realizadas en un determinado municipio, sujetas allí a gravamen, en cualquiera otra localidad aduciendo que es en esta última a donde se destina, o consume el producto, pues por una parte el hecho generador no es el consumo de bienes y servicios sino la prestación de actividades industriales, comerciales y de servicios y por la otra, el sujeto pasivo del gravamen no se sitúa en el lugar de consumo sino en el lugar en donde se realice la actividad gravada.

De aceptar la tesis de la apoderada de Medellín implicaría gravar absolutamente en este Municipio la totalidad de las empresas cuyos productos se consumen en este Municipio incluidas las ventas efectuadas por sociedad en el extranjero, que escapan obviamente a la actividad impositiva del Estado Colombiano.

Así las cosas, no podía la Administración de Medellín imponer gravámenes sobre ventas efectuadas en otros municipios, distintos a su jurisdicción pues la Ley 14 de 1983 compilada en el Decreto ley 1333 de 1986, lo que señala es el hecho generador y la base gravable y no puede un municipio incluir en ésta ingresos percibidos por la comercialización de los bienes producidos, cuanto ésta se efectúa en otros municipios. [...]

[La negrilla y la subraya son ajenas al texto original]

ii. Sentencia del 28 de julio del 2005<sup>3</sup>:

“[...] De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, si bien la demandante tiene una agencia en Medellín, la misma no puede ser considerada como la infraestructura a través de la cual comercializa en ese municipio los medicamentos que produce en la ciudad de Cali, pues está acreditado que en Medellín sólo ejerce labores administrativas de coordinación y promoción, por cuanto allí toma los pedidos de compra de los productos elaborados por ella, y es en Cali, esto es, en la sede industrial, donde comercializa su producción, dado que desde esa ciudad despacha la mercancía que llega directamente a las oficinas de los compradores.

Además, en asunto similar al que aquí se debate, la Sala precisó que la labor de coordinación que tienen los representantes de ventas o visitantes médicos no es suficiente para entender que se realiza una actividad comercial, pues es en la sede industrial en donde el producto se comercializa.

En consecuencia, la actora no ejerció en Medellín ninguna actividad comercial gravada con el impuesto de industria y comercio [...]

---

<sup>2</sup> Expediente n° 7670; Cn. ponente: Dr. Delio Gómez Leyva.

<sup>3</sup> Radicación n° 05001-23-24-000-01089-01(13885); Cn. ponente: Dr. Héctor Romero Díaz.



9

[La negrilla y la subraya son ajenos al texto original]

iii. Sentencia del 28 de agosto del 2014<sup>4</sup>:

“[...] 2.2.1.- El impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal, que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicio. Es criterio uniforme y consolidado de la Sala, que su causación, 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. Así mismo, que para determinar la jurisdicción en que se configura la obligación tributaria, no resulta relevante establecer el lugar desde el cual se realizan los pedidos.

Ha señalado también la Sección, que la labor que efectúan los agentes de venta, es de coordinación, distinta por demás, a la de comercialización de bienes, y que por lo tanto, aquella no genera el tributo.

De manera, que “más que circunscribir la realización de la “actividad comercial” al domicilio principal del contribuyente, lo que procede es establecer el “Domicilio de ejecución de los contratos”, concepto que necesariamente se traduce en aplicar la ejecución de la actividad misma a la jurisdicción que el sujeto pasivo del ICA utiliza para lograr la consolidación de los negocios de los cuales deriva su ingreso [...]”

Baste, en lo inmediato, los razonamientos propios y los que se citaron del Consejo de Estado, para que, como se sostiene aquí, Ud., S.S., determine, con eficacia anulativa, la existencia de un defecto sustantivo en los actos administrativos por los que el demandado le constituyó a la demandante la obligación de tributar.

Capítulo Tercero  
Las peticiones (el objeto)

Primera:

Anúlense las resoluciones 2015-SH-76606-054 del 26 de agosto del 2015 y SF-76606-0021 del 1º de agosto del 2016—.

Segunda:

Como restablecimiento del “derecho”, declárese la inmunidad de Cacharrería mundial, S.A. y la correlativa incompetencia de Restrepo, en la persona del secretario de hacienda municipal, para imponerle a la primera la obligación de pagar el impuesto de industria y comercio por el año gravable 2012.

---

<sup>4</sup> Radicación nº 25000-23-27-000-00123-01 (19256); Cn. ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



10

Título Segundo

Las pruebas

Capítulo Único

Documentales

1. Copia del “Emplazamiento previo por no declarar” n° IC2015-76606-0095, del 16 de junio del 2015;
2. Copia de la respuesta de la demandante al “Emplazamiento previo por no declarar”, datada del 1º de julio del 2015;
3. Copia de la “Resolución sanción por no declarar” n° 2015-SH-76606-054 del 26 de agosto del 2015;
4. Copia del Recurso de reconsideración que la demandante opuso a la “Resolución sanción por no declarar”;
5. Copia de la “Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración número SF-76606-0021” del 1º de agosto del 2016.

Título Tercero

La competencia

Con fundamento en el n° 2 del art. 156 y en el n° 3 del art. 155 del Cód. proc. ad., es Ud. competente para conocer de la demanda, en primera instancia.

Título Cuarto

El procedimiento

Al proceso que se busca promover con la presente demanda, corresponde el trámite del procedimiento ordinario prevenido en los arts. 179 y ss. del Cód. proc. ad.



Título Quinto  
Las comunicaciones del proceso

Las novedades del proceso pueden ser enteradas a las partes en las siguientes direcciones:

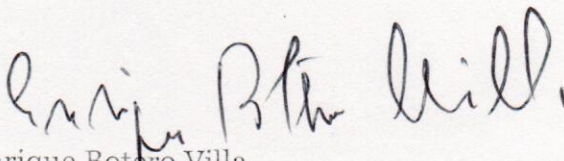
1. La demandante: Calle 19A n° 43B-41, Medellín; [luis.ortega@grupomun.com](mailto:luis.ortega@grupomun.com);
2. El demandado: Carrera 11 n° 9-47, Restrepo; [juridica@restrepovalle.gov.co](mailto:juridica@restrepovalle.gov.co);
3. El apoderado suscrito: Calle 7 Sur n° 42-70, of. 801, edificio Fórum, en Medellín; [enriqueboterovilla@gmail.com](mailto:enriqueboterovilla@gmail.com)

Título Sexto  
Los anejos

1. Los documentos indicados como pruebas documentales;
2. Copia de la constancia de recibimiento, expedida por Redetrans, de la “Resolución por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración”<sup>5</sup>;
3. Certificado de existencia y representación legal de Cacharrería mundial, S.A.;
4. Poder especial otorgado a mi favor por Cacharrería mundial, S.A.;
5. Copia de la demanda, con anejos, para el “traslado” del demandado;
6. Copia de la demanda para el Archivo del juzgado;
7. Copia de la demanda en medio magnético.

Medellín, a 12 de diciembre del 2016

Cordialmente,

  
Enrique Botero Villa  
T.p. 209.146  
C.c. 1.017'160.456

---

<sup>5</sup> Debe saberse que a la demandante el demandado pretendió notificarle la resolución por la que resolvió el recurso de Reconsideración presentado por aquella a través de su envío mediante una empresa de servicios postales, en un franco desconocimiento de lo que se preceptuó a través del art. 311 del Estatuto tributario municipal; esta es la razón por la que se aneja, solamente, la constancia susodicha.