

**Radicación: 76147-33-33-003-2021-00252-00 / Actor: Unilever Andina Colombia Ltda. / Alegatos de conclusión y Solicitud de Nulidad**

Bogota, NotificacionesTributario <NotificacionesTributario.Bogota@bakermckenzie.com>

Lun 14/03/2022 14:46

Para: Juzgado 03 Administrativo - Valle Del Cauca - Cartago <j03admcartago@cendoj.ramajudicial.gov.co>; juridica@zarzal-valle.gov.co <juridica@zarzal-valle.gov.co>

CC: Osorio, Valeria <valeria.osorio@bakermckenzie.com>

Bogotá D.C., 14 de marzo de 2022

**Honorable Juez**

**Juan Fernando Arango Betancur**

**Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago.**

E. S. D.

**Ref: 76147-33-33-003-2021-00252-00 / Alegatos de conclusión y Solicitud de nulidad.**

**Demandante:** Unilever Andina Colombia Ltda.

**Demandada:** Municipio de Zarzal, Valle del Cauca

Respetado Juez,

Por medio de este mensaje, como apoderada de la parte demandante, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto del 2 de marzo de 2022 notificado electrónicamente por el Despacho el día 3 de marzo de 2022, me permito radicar los alegatos de conclusión de primera instancia y solicitud de nulidad respecto del mencionado Auto, dentro del proceso de la referencia.

Igualmente por medio de este mismo correo, remito los mencionados alegatos a la parte demandada y a su apoderado.

Recibiré notificaciones en el siguiente correo electrónico: [NotificacionesTributario.Bogota@bakermckenzie.com](mailto:NotificacionesTributario.Bogota@bakermckenzie.com)

Cordialmente,

**Valeria Osorio Rodríguez**

**C.C. 1.088.298.062**

**T.P. 327.633 del C.S.J.**

This message may contain confidential and privileged information. If it has been sent to you in error, please reply to advise the sender of the error and then immediately delete this message. Please visit [www.bakermckenzie.com/disclaimers](http://www.bakermckenzie.com/disclaimers) for other important information concerning this message.

**Honorable Juez**  
**Juan Fernando Arango Betancur**  
**Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago.**  
E. S. D.

**Ref:** 76147-33-33-003-2021-00252-00 / **Alegatos de conclusión y Solicitud de nulidad.**

**Demandante: Unilever Andina Colombia Ltda.**  
**Demandada: Municipio de Zarzal, Valle del Cauca.**

**VALERIA OSORIO RODRÍGUEZ**, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de apoderada judicial de Unilever Andina Colombia Ltda. (en adelante 'Unilever', 'la Compañía' o mi 'representada'), dentro de la oportunidad legal concedida para ello, por medio del presente escrito me permito **SOLICITAR LA NULIDAD DEL AUTO DEL 2 DE MARZO 2022 Y ALEGAR DE CONCLUSIÓN** dentro del proceso indicado en la referencia.

## **1. Solicitud de nulidad del Auto del 2 de marzo de 2022**

Si bien mediante el presente escrito se allegan los alegatos de conclusión de mi representada, previo a su exposición, es preciso advertir al H. Despacho de la inaplicación del procedimiento establecido en las normas procesales a las que se encuentra sujeto el presente proceso.

Por lo anterior, me permito elevar respetuosamente ante el H. Despacho, solicitud de nulidad del Auto proferido el 2 de marzo de 2022 dentro del proceso de la referencia, en los términos del artículo 135 del Código General del Proceso (en adelante "CGP"), toda vez que se configuró la causal establecida en el numeral 8 del artículo 133 del CGP, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

### **1.1. Oportunidad Solicitud de Nulidad**

La presente solicitud se presenta antes de que se dicte sentencia de primera instancia, motivo por el cual este escrito se presenta dentro de la oportunidad concedida por el artículo 134 del CGP.

## **1.2. Antecedentes Solicitud de Nulidad**

- a) El 17 de septiembre de 2021, Unilever, radicó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la Liquidación de Aforo No. 76895-SMH-2019-0079 del 23 de diciembre de 2019 y la Resolución Recurso 76895-0020-2021 del 12 de marzo de 2021, actos mediante los cuales el municipio de Zarzal determinó el Impuesto de Industria y Comercio por los años gravables 2013, 2014 y 2015 a cargo de Unilever Andina Colombia Ltda.
- b) El 20 de octubre de 2021, el Juzgado notificó por correo electrónico auto que admitió la demanda.
- c) El 27 de octubre de 2021, el Despacho corrió traslado del auto admisorio de la demanda y sus anexos al municipio de Zarzal.
- d) El 17 de enero de 2022, mi representada envió oportunamente por correo electrónico al Juzgado y al Municipio demandado, reforma de la demanda del proceso de la referencia, tal como se reconoce en el Auto cuya nulidad se solicita.
- e) El 2 de marzo de 2022, el H. Despacho profirió auto por medio del cual se decidió: Prescindir de la audiencia inicial y dar aplicación a la figura procesal de sentencia anticipada, se tienen como pruebas las aportadas por mi representada y se corre traslado para alegar de conclusión.
- f) El 3 de marzo de 2022, el auto indicado en el literal anterior, fue notificado por correo electrónico por el Despacho.

## **1.3. Fundamentos de la solicitud de Nulidad**

La presente solicitud de nulidad se fundamenta en que el H. Despacho omitió realizar el estudio sobre la admisión de la reforma de la demanda presentada oportunamente por Unilever y otorgar el correspondiente traslado de la reforma al ente territorial demandado.

Lo anterior, debió haberse realizado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ("CPACA"), el cual establece lo siguiente:

*«Artículo 173. Reforma de la demanda. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

*1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. **De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial.** (...)» (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)*

Como se advierte, la norma prevé que, frente a la reforma de la demanda, el Juez debe proferir el respectivo auto admisorio y correr traslado de la misma, en los términos indicados en la disposición trascrita.

En el presente caso, se observa que el H. Despacho omitió lo establecido en el numeral 1 del artículo 173 del CPACA, por lo que, tal omisión vulnera el derecho al debido proceso de mi representada, en tanto que, no permite que se entiendan válidamente incorporados los argumentos incluidos en la reforma y, además, se transgrede el derecho de defensa de la parte demandada a conocer del escrito de reforma para que se pueda oponer al escrito de reforma.

En estas condiciones, esta inaplicación normativa y procedimental desconoce las formas propias del presente proceso contencioso administrativo, lo que conlleva a la violación del artículo 29 de la Constitución Política, el cual establece lo siguiente:

*«**ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente **y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.**» (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)*

Como se puede evidenciar, el Despacho incurrió en el desconocimiento del procedimiento que se debe adelantar frente al escrito de reforma de la demanda, causando de esta manera que se configure defecto procedimental sobre la actuación que se controvierte.

En estas condiciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, ha considerarlo siguiente:

*«58. El defecto procedimental encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, en los cuales se consagran los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. Ha reiterado la jurisprudencia constitucional que este defecto se manifiesta en dos*

---

<sup>1</sup> Sentencia SU-286 de 2021. Corte Constitucional. M.P. Diana Fajardo Rivera. 402012725-v1\LA\_DMS

*escenarios: (i) el absoluto, que se presenta cuando el operador judicial desconoce o se aparta del procedimiento legalmente establecido (...)*

*59. Frente al defecto procedimental absoluto, este Tribunal ha señalado que se presenta cuando el operador judicial (i) sigue un trámite totalmente ajeno al asunto sometido a su competencia; **(ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento establecido** o (iii) pasa por alto realizar el debate probatorio.» (Subrayado y negrillas fuera del texto original.)*

Por lo expuesto anteriormente, se configura la causal de nulidad establecida en el numeral 8 del artículo 133 del CGP que prevé:

**ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD.** *El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

*(...)*

*8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.*

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

En esas condiciones, solicito respetuosamente al H. Despacho declarar la nulidad del Auto del 2 de marzo de 2022 y, en consecuencia, adelantar el trámite previsto en el artículo 173 numeral 1 del CPACA.

## **2. Oportunidad Alegatos de Conclusión**

En el evento que no se encuentre fundada la solicitud de nulidad antes expuesta, me permito presentar los alegatos de conclusión, dentro del término establecido para ello, toda vez que el auto que corrió el traslado correspondiente se notificó por correo electrónico el 3 de marzo de 2022, por lo que el plazo vencería el 17 de marzo de 2022.

Como el presente escrito de alegatos se presenta dentro del plazo antes indicado, resulta oportuno y procedente

### 3. Lo que se discute

En este caso la discusión se centra en determinar la legalidad de:

- (i) La Liquidación de Aforo No. 76895-SMH-2019-0079, proferida el 23 de diciembre de 2019 por el Municipio de Zarzal, y
- (ii) La Resolución Recurso No. 76895-0020-2021, proferida el 12 de marzo de 2021 por el municipio de Zarzal.

En el auto del 2 de marzo de 2022, se fijó el litigio en los siguientes términos:

*«Corresponde al despacho, determinar si hay lugar a declarar la nulidad de la liquidación de aforo No. 76895-SMH-2019-0079 del 23 de diciembre de 2019, mediante la cual el municipio de Zarzal (Valle del Cauca) liquidó oficialmente el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) por los años gravables 2013, 2014 y 2015 a cargo de Unilever y la nulidad parcial de la resolución No. 76895-0020- 2021 del 12 de marzo de 2021, a través del cual el mencionado municipio resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto administrativo, en cuanto confirmó el cobro del ICA por los años gravables 2014 y 2015»*

### 4. Alegatos de Conclusión

Reitero todos los argumentos expuestos en la demanda, sin embargo, en esta oportunidad procesal considero relevante hacer énfasis en los siguientes:

#### **4.1. Configuración del silencio administrativo positivo frente a la Resolución Recurso No. 76895-0020-2021 del 12 de marzo de 2021.**

Como se indicó en la demanda, en el presente caso, se configuró el silencio administrativo positivo frente a la Resolución Recurso No. 76895-0020-2021 del 12 de marzo de 2021, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración (en adelante la "Resolución"), en razón a que el **4 de marzo de 2020** mi representada presentó en debida forma y oportunamente el recurso de reconsideración contra los actos de liquidación del impuesto de industria y comercio por los años gravables 2013, 2014 y 2015 (Liquidación de Aforo No. 76895-SMH-2019-0079 del 23 de diciembre de 2019), por lo que, la Resolución, debió ser notificada dentro del año siguiente, de conformidad con el artículo 732 del Estatuto Tributario, y en

concordancia con el artículo 550 del Estatuto Tributario Municipal de Zarzal, esto es, hasta el **4 de marzo de 2021**.

No obstante, el municipio de Zarzal resolvió el recurso de reconsideración presentado por Unilever a través de la Resolución, pero su contenido no fue conocido por la Compañía, sino hasta el **8 de junio de 2021**, fecha en la cual el municipio notificó por correo electrónico a Unilever de la Resolución. En estas condiciones, se debe concluir que se configuró el silencio administrativo positivo consagrado en el artículo 734 del Estatuto Tributario y 550 del Estatuto Tributario Municipal.

Así mismo, como se mencionó en la demanda, consultada la página oficial del municipio de Zarzal, no se advirtió que la Administración territorial haya decretado la suspensión de términos de los procesos tributarios que se encontraban en trámite durante el año 2020, con ocasión de la situación de Emergencia Sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En consecuencia, se configuró el silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración presentado contra Liquidación de Aforo No. 76895-SMH-2019-0079 del 23 de diciembre de 2019, mediante la cual el municipio de Zarzal pretendía liquidar a Unilever el impuesto de alumbrado público para los años gravables 2013, 2014 y 2015.

En estas condiciones, debe entenderse fallado a favor de Unilever el recurso presentado y, por tanto, declarar la nulidad de los actos demandados.

#### **4.2. Mi representada no es sujeto de ICA en el municipio de Zarzal.**

Unilever es una compañía domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C. que obtuvo sus ingresos operacionales de la comercialización de productos que importa al país y que distribuye a través de los centros de distribución que estaban localizados en Barranquilla, Buenaventura, Bucaramanga, Cali, Itagüí, Manizales, Palmira, Pereira, Medellín y Bogotá<sup>2</sup>.

Según el esquema de ventas establecido por Unilever (para los años en discusión), en las oficinas de Bogotá y en los restantes centro de distribución antes mencionados, se coordinan las condiciones generales de su negocio. En ese sentido, sólo en esos lugares se encuentran los empleados habilitados para negociar las condiciones de venta de sus productos, pudiendo acordar con el cliente la fijación del precio, el otorgamiento de descuentos, la concesión de plazos de financiación para el pago y la cantidad de bienes a vender.

Actualmente y por los años objeto de discusión del ICA, la Compañía no ha tenido presencia alguna en el municipio de Zarzal, ni este aspecto fue demostrado por el ente demandado

---

<sup>2</sup> En Cali, Palmira, Medellín y Manizales se desarrolla actividad como sede fabril.  
402012725-v1\LA\_DMS

durante la actuación administrativa. Es decir, en la jurisdicción del mencionado municipio, Unilever no tiene ubicado ningún centro de distribución ni tampoco tiene radicado personal de la Compañía, con capacidad para acordar con sus clientes el precio y la cosa. La única prueba que sirve de fundamento al proceso de aforo, consiste en la información suministrada por mi representada sobre los ingresos obtenidos en el ente demandado.

Ahora bien, en la actividad comercial la jurisprudencia del Consejo de Estado ya sentó doctrina probable. Así, en los casos como el aquí discutido, ha determinado en reiteradas ocasiones que sólo podrán gravarse con ICA los ingresos obtenidos por el desarrollo de una actividad comercial (venta de productos) cuando en la jurisdicción territorial se acuerde el precio y la cosa.

Lo anterior significa que, para el Consejo de Estado, es claro que quien no tenga presencia alguna en un municipio, COMO AQUÍ SUCEDE, no puede ser sujeto pasivo de ICA en esa jurisdicción por el desarrollo de una actividad comercial, a menos de que ahí se desplace personal capaz de negociar el precio y la cosa que se vende. A continuación, me permito citar algunas de las reiteradas sentencias que ratifican lo expresado:

– En sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente No. 19256, se reiteró la posición anterior: "**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."

– Lo propio sucedió en sentencia del 17 de septiembre de 2014, expediente No. 20060 "La jurisprudencia ha señalado que, **tratándose de venta y distribución de bienes, el lugar donde se realiza la actividad comercial es aquel en el que se concretan los elementos del contrato [la cosa que se vende y el precio]**, independientemente del lugar en el que se tomen los pedidos, se ejerzan labores de coordinación<sup>3</sup> o de asesoría<sup>4</sup>, se entreguen los productos adquiridos o se suscriban los contratos de compraventa<sup>5</sup>, aspectos que son distintos de la comercialización de los bienes y, por lo mismo, insuficientes para entender realizado el hecho imponible en un determinado municipio".

---

<sup>3</sup> Como la que desarrollan los visitadores médicos.

<sup>4</sup> Como la que ejercer los representantes de ventas de las empresas con facultad para asesorar a sus clientes respecto del precio y la cosa vendida, en municipios distintos al del domicilio.

<sup>5</sup> Al respecto ver las sentencias de 3 de mayo de 1991, Exp. 3180, C.P. Guillermo Chahín Lizcano, del 22 de enero de 1999, Exp. 9165, C.P. Julio Enrique Correa Restrepo, del 8 de marzo de 2002, Exp. 12300, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y del 19 de mayo de 2005, Exp. 14582, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

– Se reiteró la postura sobre dónde se entiende causado el ICA en la actividad comercial es del 23 de abril de 2015<sup>6</sup>: "la actividad comercial gravada, esto es, la venta de los productos, se perfecciona en el Municipio de Cota (Cundinamarca), pues es allí donde se convienen el precio y la cosa vendida, y es en esa jurisdicción entonces, en la que se configura la obligación tributaria".

De la jurisprudencia citada se observa que el H. Consejo de Estado ha establecido en su jurisprudencia, que el lugar donde se encuentren personas que pueden acordar las condiciones de la venta (precio y cosa), es la jurisdicción territorial en la que se entiende realizada la actividad comercial para efectos de ICA. En este sentido, como las personas capaces de tomar las decisiones relevantes en relación con la venta de los productos importados se encuentran ubicadas en los centros de distribución, no es posible entonces que el municipio de Zarzal, en donde mi representada no tiene presencia alguna, pretenda gravar a Unilever por este tributo.

Ahora bien, el hecho de haber informado al ente demandado de los ingresos obtenidos por mi representada en el municipio de Zarzal, no implica que necesariamente en esa jurisdicción se haya realizado actividad comercial, pues insisto, el hecho generador (a efectos de territorialidad del tributo) surge en el lugar donde se acuerdan el precio y la cosa.

Si bien los anteriores argumentos son suficientes para desvirtuar la legalidad de la actuación demandada, resulta relevante señalar que el artículo 343 de la ley 1819 de 2016 RATIFICÓ lo que había considerado la jurisprudencia antes citada, a la cual se ha hecho referencia y cuya interpretación fue aplicada por Unilever.

#### **4.3. Nulidad por violación al debido proceso de Unilever-Desconocimiento del principio non reformatio in pejus.**

Como se indicó en la reforma de la demanda, el Municipio violó el derecho constitucional de mi representada al debido proceso, toda vez que desconoció el principio de la "*non reformatio in pejus*", pues el ente territorial al resolver el recurso de reconsideración, interpuesto por Unilever contra la Liquidación Oficial, agravó la situación de mi representada, al aumentar el valor del impuesto determinado inicialmente.

Ahora, al revisar detenidamente la Resolución, el Municipio no indicó justificación alguna sobre el cambio de la cuantía del impuesto a determinar. Lo anterior, es motivo suficiente para que se configure la violación del derecho al debido proceso de mi representada, pues en la actuación que dio cierre a la vía administrativa, el ente territorial demandado aumentó desproporcionadamente la cuantía del impuesto a determinar sin justificación alguna. Además, en ese momento Unilever ya no contaba con más recursos para controvertir la cuantía determinada en la Resolución.

---

<sup>6</sup> Expediente 19363.  
402012725-v1\LA\_DMS

Lo anterior, contraviene no solamente el principio de non reformatio in pejus, sino también el precedente que ha establecido el Consejo de Estado sobre este mismo:

**«Además, debe tenerse en cuenta que como lo señaló el Tribunal, *de conformidad con el principio de non reformatio in pejus, los funcionarios no están facultados a aumentar la suma total fijada en el acto recurrido.* (...)»**

**Precisado que no se trata de la corrección de un error aritmético, sino del ajuste de la cifra de intereses determinados en el acto recurrido al variarse los saldos mensuales a cargo del contribuyente, *por lo que resulta palmaria la violación al debido proceso, pues no obstante haberse modificado el acto recurrido, el demandante no tuvo oportunidad alguna de controvertir esta nueva decisión.***

**La decisión del recurso de reconsideración, debió circunscribirse a la inconformidad planteada por el recurrente en relación con el acto administrativo objetado y, que se concretaba en los pagos no tenidos en cuenta en el cálculo del saldo a favor, efectuado en la Resolución Nro. 201600001395 del 15 de abril de 2016.**

**Resultó igualmente vulnerado el principio de la no reformatio in pejus en la medida en que al resolver el recurso de reconsideración, se agravó la situación de la actora, negando al mismo tiempo al contribuyente, la posibilidad de controvertir dicha decisión, puesto que tal acto puso fin al debate en sede administrativa.»<sup>7</sup> (Subrayado y Negrillas fuera de texto.)**

Los motivos expuestos anteriormente, resultan suficientes para declarar la nulidad de la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración, en tanto que el Municipio desconoció el principio constitucional de *non reformatio in pejus* derivando en este caso en la violación al debido proceso de mi representada.

## **5. Petición**

Respetuosamente solicito anular los actos administrativos demandados y, como consecuencia, declarar que mi representada no está obligada al pago del impuesto determinado por el municipio de Zarzal.

---

<sup>7</sup> Sentencia del 22 de julio de 2021, Exp. 25455, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. 402012725-v1\LA\_DMS

Así mismo, solicito respetuosamente, se tengan en cuenta los demás motivos expuestos en la demanda, los cuales coadyuvan en la pretensión de nulidad de los actos objeto de debate en el presente proceso.

Cordialmente,

  
**Valeria Osorio Rodriguez**  
C.C. 1.088.298.062  
T.P. 327.633 del C.S.J.