

SUSPENSION PROVISIONAL - Requisitos en acción de simple nulidad

“La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una medida de carácter excepcional, y como tal, para su viabilidad se requiere el cumplimiento estricto de todos los requisitos expresamente previstos en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. Tratándose de una acción de simple nulidad, su procedencia como excepción a la presunción de legalidad de los actos administrativos, requiere, además de la solicitud y sustentación expresa de la medida en la demanda o en escrito separado, que la violación a las normas superiores, que se alega, sea evidente y de tal entidad, que no sea necesario realizar un análisis que vaya más allá de la simple confrontación directa entre las normas que se acusan y la normativa que se considera quebrantada”.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 152

IMPUESTO DE DEGÜELLO – Elementos / IMPUESTO DE DEGÜELLO DE GANADO MAYOR – Es del orden departamental / SUSPENSION PROVISIONAL - En acción de simple nulidad se circunscribe a las actuaciones demandadas

“El impuesto de degüello consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo, que paga quien se dedique al sacrificio de ganado. Las normas legales citadas como fundamento para la suspensión parcial del Acuerdo No. 027 de 2002, se encargan de establecer que el impuesto de degüello de **ganado mayor** corresponde a un impuesto de orden departamental. En este orden de ideas, se encuentra *prima facie* que el acuerdo citado desconoce la normativa, concretamente la Ley 8ª de 1909, Ley 56 de 1918 y el Decreto 1222 de 1986, toda vez que estableció el cobro por parte del Municipio de Copacabana del impuesto de degüello tanto de ganado mayor como menor, desbordando de esta manera las competencias que la ley le establece. Por lo anterior, resulta procedente la declaratoria de suspensión provisional en lo relacionado con el “*degüello de ganado mayor*” reguladas en el Acuerdo 027 de 2002, así: las expresiones: en el artículo primero “*mayor, bovino (especie de ganado mayor) y mayores*”, del artículo segundo “*mayor*”, del artículo tercero “*mayores*”, del artículo noveno “*mayor*”, y del décimo primero los siguientes enunciados “*mayor, GANADO MAYOR*”, *Examen de Carnes \$4.636*, *Uso de matadero: \$4.636*”. La Sala precisa que el *a quo* al decretar la suspensión provisional dijo que ésta recaía también en “*todas las actuaciones derivadas de los mismos hasta tanto se profiera sentencia de fondo*”. Esta decisión será modificada por cuanto no puede el Juez en una acción de nulidad simple en la que la medida cautelar se circunscribe a algunos apartes de un acuerdo decretar la suspensión provisional sobre actuaciones que no han sido demandadas”.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150, NUMERAL 12, ARTICULO 287, NUMERAL 3, ARTICULO 300, NUMERAL 4, ARTICULO 313, NUMERAL 4 / LEY 8 DE 1909 - ARTICULO 1 / LEY 56 DE 1918 - ARTICULO 9 / DECRETO 1222 DE 1986 – ARTICULO 161 / ORDENANZA 52 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1983 (ASAMBLEA DE ANTIOQUIA), MODIFICADA POR LA ORDENANZA 10 DE 26 DE JULIO DE 2002 – ARTICULO 1, ARTICULO 2, ARTICULO 3, ARTICULO 4

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 027 DE 2 DE SEPTIEMBRE DE 2002 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE COPACABANA (ANTIOQUIA) - ARTICULO 1 (Suspendido Parcialmente), ARTICULO 2 (Suspendido Parcialmente), ARTICULO 3 (Suspendido Parcialmente), ARTICULO 9 (Suspendido Parcialmente), ARTICULO 11 (Suspendido Parcialmente)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO

Bogotá D.C., primero (1) de noviembre dos mil doce (2012)

Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00052-01(19669)

Actor: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE MANIPULADORES DE COPACABANA

Demandado: MUNICIPIO DE COPACABANA

AUTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el numeral 5º del auto del 27 de abril de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia que decretó la suspensión parcial del acto acusado.

I. ANTECEDENTES

La Cooperativa Multiactiva de Manipuladores de Copacabana - COMADECOP -, en ejercicio de la acción de nulidad, demandó parcialmente el Acuerdo No. 027 del 2 de septiembre de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Copacabana (Antioquia), *“por medio del cual se establecen las tarifas del impuesto de degüello de ganado mayor y menor y el servicio de matadero en el Municipio de Copacabana y se derogan unas normas existentes”*.

En el escrito de la demanda, solicitó la suspensión provisional del acto administrativo cuestionado en sede judicial, alegando lo siguiente:

Manifestó que la competencia para crear impuestos está asignada en la Constitución Política al legislador. Tratándose de impuestos de orden territorial, debe existir una ley previa que crea o autoriza el impuesto y que determina el hecho gravable, a la cual deben sujetarse necesariamente las entidades territoriales para regular dicho tributo en lo atinente a sus demás elementos, base gravable y tarifas (artículos 150-12, 313-4, y 338 C.P.)

Advirtió que el artículo 1° de la Ley 8 de 1909 estableció el impuesto al degüello de ganado mayor a favor de los departamentos y los artículos 9° de la Ley 56 de 1918 y 161 del Decreto 1222 de 1986, determinaron que dichos entes territoriales podían fijar libremente las tarifas. Es decir que el sujeto activo del tributo, por voluntad del legislador, son los departamentos, únicos competentes para regular las tarifas (artículo 300-4 y 338 C.P). A contrario sensu, los municipios no son competentes para arrogarse el referido impuesto, dado que éste no es un impuesto municipal, sino departamental.

Por lo anterior, el Concejo Municipal de Copacabana, al expedir el acuerdo acusado, extralimitó sus funciones, pues estableció y reguló un tributo del cual no es beneficiario el citado municipio, sino los departamentos, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 8 de 1909, de manera que la violación de las normas superiores citadas es más que evidente.

Las normas, cuya suspensión provisional se solicita, fijaron entre otros aspectos las tarifas del referido impuesto, y en virtud de ello desconocieron manifiestamente los artículos 9° de la Ley 56 de 1918 y 161 del Decreto 1222 de 1986, que le otorgaron esta facultad única y exclusivamente a los departamentos. Por la misma razón, resultan violadas las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia No. 52 de noviembre 30 de 1983 y 10 de 26 de julio de 2002, que fijaron para la época de expedición del acto acusado, las tarifas del impuesto de degüello de ganado mayor en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 8 de 1909 y en los artículos 9° de la Ley 56 de 1918 y 161 del Decreto 1222 de 1986.

II. EL AUTO APELADO

Mediante auto del 27 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y decretó la suspensión provisional en relación con las expresiones contenidas en el Acuerdo No. 027 de septiembre 2 de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Copacabana así: *“5. SE DECRETA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL IMPETRADA, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia de las siguientes expresiones contenidas en el Acuerdo 027 de septiembre 2 de 2002: del artículo primero las palabras **“mayor, bovino y mayores”**, del artículo segundo **“mayor”**, del artículo tercero **“mayores”**, del artículo noveno **“mayor”** y del décimo primero los siguientes enunciados: **“mayor, GANADO MAYOR; Examen de carnes; \$4.636, Uso de Matadero: \$4.636”** así como todas las actuaciones derivadas de los mismos hasta tanto se profiera sentencia de fondo.”*

Las razones que tuvo el a quo para acceder a la suspensión provisional, se centran en que el Concejo Municipal de Copacabana se extralimitó en sus funciones y reguló un tributo del cual no es beneficiario, pues la Ley 8ª de 1909 estableció un impuesto de degüello del ganado mayor en favor de los departamentos y los artículos 9 de la Ley 56 de 1918 y 161 del Decreto 1222 de 1986 determinaron que dichos entes territoriales podían fijar libremente las tarifas.

Sostuvo que desde la promulgación de la Ley 8ª de 1909, el impuesto de degüello de ganado mayor es de propiedad exclusiva de los departamentos y, el proveniente del degüello de ganado menor corresponde a los municipios. Indicó que en el artículo 17 de la Ley 20 de 1908 se señala que pertenecían a las rentas municipales las provenientes del degüello del ganado menor. Allí se estableció lo siguiente: “*serán renta municipales (...) 3º. La Renta de Degüello de ganado menor*”

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, Municipio de Copacabana, dentro de la oportunidad legal, interpuso recurso de alzada, con los siguientes argumentos:

Manifestó que la discusión exige conceptualizaciones profundas al respecto y ello se deriva de la antigüedad que revisten las normas en que la demandante pretende fundamentar su solicitud, puesto que son leyes expedidas en 1918 y 1909 y el mismo Decreto 1222 de 1986, las cuales deben ser observadas con detenimiento gracias al volumen de normas y activismo legislativo del país, situación que a su juicio impone la revisión de la vigencia normativa de las mismas.

Otra razón es que el matadero o planta de beneficio es una instalación del municipio de Copacabana, independientemente de quien ejercita las actividades de faenado en ellas y que a él es a quien le corresponde el recaudo de las tarifas establecidas para esas actividades, pues si el municipio no fuera el beneficiario de las mismas, no le sería favorable contar con las instalaciones para ese uso específico.

Por otra parte, estimó que dejar sin este ingreso al Municipio de Copacabana, lesiona el erario público.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Encuentra la Sala, que la parte recurrente pretende que sea revocada la decisión de suspensión provisional que se hizo en relación con unos apartes del Acuerdo No. 027 del 2 de septiembre de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Copacabana (Antioquia).

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una medida de carácter excepcional, y como tal, para su viabilidad se requiere el cumplimiento estricto de todos los requisitos expresamente previstos en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo.

Tratándose de una acción de simple nulidad, su procedencia como excepción a la presunción de legalidad de los actos administrativos, requiere, además de la solicitud y sustentación expresa de la medida en la demanda o en escrito separado, que la violación a las normas superiores, que se alega, sea evidente y de tal entidad, que no sea necesario realizar un análisis que vaya más allá de la simple confrontación directa entre las normas que se acusan y la normativa que se considera quebrantada.

Al efecto, se encuentra demostrado que la actora cumplió el primer requisito en la demanda (Fls. 8 a 12). Para verificar el segundo, se debe aclarar que el estudio de las disposiciones que se consideran transgredidas, se circunscribirá a los apartes suspendidos del Acuerdo No. 027 de septiembre 2 de 2002.

Para verificar la supuesta infracción de normas, es preciso transcribir los actos acusados, en lo pertinente, y las disposiciones superiores que se alega como abiertamente infringidas, de la siguiente forma:

ACTO ACUSADO	NORMAS INFRINGIDAS
<p style="text-align: center;">Acuerdo 027 de 2002 (septiembre 02)</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se establecen las tarifas del impuesto de degüello de ganado mayor y menor y el servicio de matadero en el Municipio de Copacabana y se derogan unas normas existentes”</p> <p>EL CONCEJO MUNICIPAL DE COPACABANA, ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones legales y constitucionales, en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y el Decreto 111 de 1996.</p> <p style="text-align: center;">ACUERDA</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO: HECHO GENERADOR: Lo</p>	<p>Constitución Política de Colombia:</p> <p>Artículo 150. <i>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)</i></p> <p>12. <i>Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)</i></p> <p>ARTICULO 287. <i>Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</i></p> <p>3. <i>Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</i></p> <p>ARTICULO 300. <i>Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:</i></p>

<p>constituye el degüello o sacrificio de ganado mayor o menor, tales como bovino, porcino, ovino, caprino, conejos, aves de corral y demás especies mayores o menores que se realice en jurisdicción del Municipio de Copacabana.</p> <p>ARTICULO SEGUNDO: SUJETO PASIVO: Es el propietario o poseedor del ganado mayor o menor que se va a sacrificar.</p> <p>ARTÍCULO TERCERO: BASE GRAVABLE: Está constituida por el peso o kilaje de los semovientes mayores o menores por sacrificar.</p> <p>(...)</p> <p>ARTICULO NOVENO: RELACIÓN: Los mataderos, frigoríficos, establecimientos y similares, presentarán mensualmente a la Secretaria de Hacienda Municipal, una relación sobre el número de animales sacrificados, clase de ganado (mayor o menor), fecha y número de guías de degüello y valor del impuesto.</p> <p>(...)</p> <p>ARTICULO DÉCIMOPRIMERO: A partir de la vigencia del presente Acuerdo, las tarifas para el cobro del degüello de ganado mayor y menor se efectuará conforme a los siguientes valores:</p> <p>GANADO MAYOR Examen de carnes: \$ 4.636 Uso del matadero: \$ 4.636</p> <p>(...)</p>	<p>4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.</p> <p>ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:</p> <p>4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.</p> <p>LEY 8 DE 1909</p> <p>ARTICULO 1o. Serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1 de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de Licores Nacionales, Degüello de Ganado Mayor, Registro y Anotación.</p> <p>La Renta de Degüello de Ganado Mayor la constituye un impuesto que no puede exceder de dos pesos oro para el macho y de dos pesos cincuenta centavos oro para la hembra, sobre cada res bovina que se dé al consumo.</p> <p>LEY 56 DE 1918</p> <p>“Artículo 9. Los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre el degüello de Ganado Mayor.”</p> <p>DECRETO 1222 DE 1986 (Código de Régimen Político)</p> <p>ARTÍCULO 161.-Los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor.</p> <p>ORDENANZA DE LA ASAMBLEA DE ANTIOQUIA No. 52 DE NOVIEMBRE 30 DE 1983, MODIFICADA POR LA ORDENANZA No. 10 DE 26 DE JULIO DE 2002.</p> <p>Artículo 1°. Modificado por el artículo 1 de la Ordenanza 10 de 2002. El impuesto de Degüello de Ganado Mayor, Lanar y Cabrío se continuará cobrando así: un salario diario mínimo legal por sacrificio de terneros recién nacidos.</p> <p>PARÁGRAFO: las tarifas establecidas en este artículo deben ajustarse al múltiplo de cien (100) más cercano cuando a ello hubiere lugar.”</p> <p>Artículo 2°. El impuesto de que trata el artículo anterior, se incrementará, para cada vigencia fiscal, en un diez por ciento (10%) a partir de 1° de enero de 1985.</p> <p>Artículo 3°. El aporte del 70% de la renta de degüello de que trata el artículo 3° de la Ordenanza 16 de 1976, se distribuirá por partes iguales entre los municipios de Departamentos sea cual fuere su presupuesto de ingresos corrientes o fondos comunes.”</p> <p>Artículo 4°. Autorícese al Gobernador para organizar, reglamentar y promover un programa de distribución gratuita de leche en las Escuelas Públicas del Departamento, que beneficie la población escolar de bajos recursos económicos, para lo cual, podrá apropiar anualmente una partida proveniente del 20% de la renta de degüello que el Departamento se reserva para gastos de funcionamiento.”</p>
---	---

El impuesto de degüello consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo, que paga quien se dedique al sacrificio de ganado.

Las normas legales citadas como fundamento para la suspensión parcial del Acuerdo No. 027 de 2002, se encargan de establecer que el impuesto de degüello de **ganado mayor** corresponde a un impuesto de orden departamental.

En este orden de ideas, se encuentra *prima facie* que el acuerdo citado desconoce la normativa, concretamente la Ley 8ª de 1909, Ley 56 de 1918 y el Decreto 1222 de 1986, toda vez que estableció el cobro por parte del Municipio de Copacabana del impuesto de degüello tanto de ganado mayor como menor, desbordando de esta manera las competencias que la ley le establece.

Por lo anterior, resulta procedente la declaratoria de suspensión provisional en lo relacionado con el “*degüello de ganado mayor*” reguladas en el Acuerdo 027 de 2002, así: las expresiones: en el artículo primero “*mayor, bovino (especie de ganado mayor) y mayores*”, del artículo segundo “*mayor*”, del artículo tercero “*mayores*”, del artículo noveno “*mayor*”, y del décimo primero los siguientes enunciados “*mayor, GANADO MAYOR*”, *Examen de Carnes \$4.636, Uso de matadero: \$4.636*”.

La Sala precisa que el *a quo* al decretar la suspensión provisional dijo que ésta recaía también en “*todas las actuaciones derivadas de los mismos hasta tanto se profiera sentencia de fondo*”. Esta decisión será modificada por cuanto no puede el Juez en una acción de nulidad simple en la que la medida cautelar se circunscribe a algunos apartes de un acuerdo decretar la suspensión provisional sobre actuaciones que no han sido demandadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE:

- 1. MODIFÍCASE** el numeral 5º del auto del 27 de abril de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo del Antioquia, el cual quedará así:

*“SE DECRETA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL IMPETRADA, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia de las siguientes expresiones contenidas en el Acuerdo 027 de septiembre 2 de 2002: del artículo primero las palabras **“mayor, bovino y mayores”**, del artículo segundo **“mayor”**, del artículo tercero **“mayores”**, del artículo noveno **“mayor”** y del décimo primero los siguientes enunciados: **“mayor, GANADO MAYOR; Examen de carnes; \$4.636, Uso de Matadero: \$4.636”** hasta tanto se profiera sentencia de fondo.”*

2. En firme esta providencia, regrese el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

WILLIAM GIRALDO GIRALDO