

**CUOTA DE FOMENTO DEL FONDO NACIONAL DEL GANADO – Recaudo de la cuota. No exime jurídicamente a los mataderos o plantas de beneficio de su recaudo / PARAFISCALIDAD – Desarrollo de la figura / CUOTA DE FOMENTO GANADERO – Definición / GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACION – Reglamentación / HECHO GENERADOR – Conceptualización IMPERATIVIDAD DE LAS LEYES Y LOS REGLAMENTOS – Aplicación al caso**

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural solicita a esta Sala concepto sobre “el deber de recaudar, en cabeza de las plantas de beneficio la cuota de fomento del Fondo Nacional del Ganado”. Para resolver el problema jurídico que se plantea en la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: *(i) la parafiscalidad; (ii) la Cuota de fomento ganadero; (iii) el recaudo de la cuota; (iv) las guías sanitarias de movilización.* La Sala concluye que el mecanismo de la guía sanitaria de movilización de ganado en forma alguna exime jurídicamente a los mataderos o plantas de beneficio de la obligación de recaudar la cuota de fomento ganadero, con base en el siguiente análisis: **1. Hecho generador:** Tal y como se puede apreciar, no guarda relación alguna el hecho generador de la contribución parafiscal, es decir, el sacrificio del ganado, con el diligenciamiento de la guía de movilización, puesto que en el segundo caso no hay transformación del activo en el patrimonio del productor del ganado, en tanto que la guía de movilización solo hace referencia al transporte de semovientes para su identificación y control de la fiebre aftosa, cuestión que no constituye física ni jurídicamente un sacrificio, porque tal acto no ocurre cuando se autoriza su traslado a otro lugar. Además, en múltiples ocasiones, el ganado se dirige a destinos diferentes a los mataderos o plantas de beneficio, pues, en los términos de la normatividad consultada, pueden encaminarse a fincas, ferias comerciales y de exposiciones, remates, subastas. **2. Imperatividad de las leyes y los reglamentos:** La Ley 89 de 1993 y sus decretos reglamentarios 696 de 1994 y 2255 de 2007, en tanto que asignan a los mataderos o plantas de beneficio el recaudo de la contribución parafiscal, son de obligatorio cumplimiento.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 12 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 230 / LEY 76 DE 1927 / LEY 89 DE 1993 - ARTICULO 2 / LEY 89 DE 1993 - ARTICULO 3 / LEY 89 DE 1993 - ARTICULO 6 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 4 / LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 29 / DECRETO 696 DE 1994 / DECRETO 3044 DE 1997 / LEY 395 DE 1997 - ARTICULO 6 LITERAL H / LEY 395 DE 1997 - ARTICULO 16 / LEY 925 DE 2004 / DECRETO 2255 DE 2007 - ARTICULO 5 / DECRETO 2255 DE 2007 - ARTICULO 7 / DECRETO 2255 DE 2007 - ARTICULO 8

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá, D.C., primero (1°) de abril de dos mil catorce 2014

**Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00029-00(2200)**

**Actor: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Referencia:** Recaudo de la cuota de fomento del Fondo Nacional del Ganado.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural solicita a esta Sala concepto sobre “el deber de recaudar, en cabeza de las plantas de beneficio de la cuota de fomento del Fondo Nacional del Ganado”.

## I. ANTECEDENTES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en atención a la petición que le dirigió el senador José Iván Clavijo, solicitó concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con el siguiente asunto:

- La Ley 89 de 1993, en su artículo 6, literal b., acerca de la cuota de fomento ganadero y lechero, ordenó que la cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, fuera recaudada por los mataderos públicos y privados y, donde no existieren, por la tesorerías municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio.
- La inquietud está referida a si hay posibilidad de eximir del recaudo a los mataderos, ahora plantas de beneficio, en atención a que esta actividad genera costos financieros y administrativos que no se les reconocen, los expone a responsabilidades penales y fiscales y, especialmente, en consideración a que en la actualidad existen otros mecanismos para efectuar el recaudo, como la Guía de Movilización de Ganado Bovinos, expedida por el ICA.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expresó que la cuota debía ser recaudada por los mataderos de acuerdo con lo dispuesto en la ley, en tanto que: (i) el hecho generador de la contribución parafiscal es el sacrificio de la res, el cual se identifica con el momento de su recaudo; (ii) el recaudo final de las cuotas de fomento ganadero corresponde a la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN–, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Ganado; (iii) las guías sanitarias de movilización constituyen una herramienta del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA– para el control de la fiebre aftosa.

## II. LA CONSULTA

En consideración a lo expuesto, se consultó:

*¿Es posible eximir de responsabilidad de recaudo a los mataderos (ahora Plantas de Beneficio) de la cuota de Fomento Ganadero y Lechero establecida en el artículo 2 de la Ley 89 de 1993, según lo dispuesto en el artículo 6 de la misma ley, ya que se generan costos financieros y administrativos que no son reconocidos y en la actualidad existen otros mecanismos para realizar dicho recaudo, como la Guía Sanitaria de Movilización de Ganado Bovino, expedida actualmente por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA?*

## III. CONSIDERACIONES

Para resolver el problema jurídico que se plantea en la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: (i) *la parafiscalidad*; (ii) *la Cuota de fomento ganadero*; (iii) *el recaudo de la cuota*; (iv) *las guías sanitarias de movilización*.

### **1. La parafiscalidad**

La parafiscalidad, en el sentido más amplio, comprende “las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semi públicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma”<sup>1</sup>.

La Constitución Política, en el numeral 12 del artículo 150, prescribe que corresponde al Congreso de la República “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. Por su parte, el artículo 332, en consonancia con la norma referida, prescribió que “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado definió sobre el particular:

*Los recursos parafiscales son un gravamen especial, diferente de los impuestos y tasas, que se imponen por la ley a cierto grupo económico o social, pueden ser administrados por entidades públicas o privadas, tienen carácter obligatorio y afectan sólo a ese grupo determinado de personas con intereses comunes, cuyas necesidades se satisfacen con el mismo recaudo, además no hacen parte del presupuesto nacional y están afectos a una destinación concreta y específica. Así mismo, es importante destacar que el Legislador, al establecer las contribuciones parafiscales, es quien determina la persona privada o pública que se encargará de la administración y su recaudo, y las condiciones, modalidades y particularidades de esa administración.*<sup>2</sup>

Esta figura tuvo aparición por primera vez en Colombia el 16 de noviembre de 1927, con la expedición de la Ley 76<sup>3</sup>, a través de la cual se estableció, en ejercicio del poder del Estado, que: (i) se creaba un gravamen para el sector cafetero, consistente en “diez centavos por cada saco de sesenta kilogramos”; (ii) el beneficiario del gravamen era el propio sector, en tanto que los recursos se destinaban, entre otros fines, a organizar propaganda científica a favor del café, mejorar sistemas de cultivo, establecer almacenes generales de depósito, investigar en países productores y consumidores; (iii) la destinación referida era exclusiva para ello, pues la ley prescribía expresamente que “los valores acumulados deben quedar vinculados a los establecimientos creados junto con los dineros que hubiere en caja y no podrán distraerse en ningún tiempo a objeto distinto del fomento y protección de la industria cafetera”.

<sup>1</sup> M. DUVERGER, *Hacienda Pública*, Trad. J.L. Ruiz, Bosch, Barcelona, 1968, p. 85.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso, sentencia de 21 de abril de 2009, exp. n.º 11001-03-15-000-2007-00581-00(PI), C.P. Ruth Stella Correa.

<sup>3</sup> Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su legislatura del año 1927, Edición oficial, Imprenta Nacional, Bogotá, 1927, p. 336 – 339

Desde el inicio mismo de la parafiscalidad se dispuso, mediante Ley 76 de 1927, que la Federación Nacional de Cafeteros, persona jurídica de derecho privado, cuya existencia fue reconocida mediante Resolución Ejecutiva n.º 33 del 2 de septiembre de 1927, estaría a cargo de la administración de los recursos, en el sentido de que se debía suscribir un contrato entre la Nación y la Federación para el efecto<sup>4</sup>.

Ahora bien, los elementos que caracterizan a las contribuciones parafiscales, de conformidad con lo que ha concluido esta Sala, son:

- i) El Congreso de la República las puede establecer excepcionalmente, en los casos y bajo las condiciones que señale la ley.*
- ii) Gravan sólo a un determinado y único grupo social o económico, y no de manera general a toda la población;*
- iii) Los recursos, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable, se destinarán exclusivamente al objeto previsto en la ley que establezca la respectiva contribución;*
- iv) Los recursos se utilizan para beneficio del propio sector gravado, conforme a la destinación especial indicada por la ley que impone la contribución; es decir, es un gravamen con destinación específica.*
- v) Por mandato de la ley orgánica de presupuesto, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, la cual puede determinar que se haga por organismos o entidades públicas o privadas, directamente o mediante un contrato especial;*
- vi) Los recursos recaudados no ingresan al erario público, esto es, no forman parte de los ingresos corrientes de la Nación, y los rendimientos que produzcan no quedan comprendidos dentro de los recursos de capital del presupuesto de la Nación;*
- vii) Se pueden imponer a favor de entidades u organismos públicos o privados, encargados de cumplir la destinación específica señalada en la contribución.*
- viii) Aunque no forman parte del presupuesto general de la Nación, en caso de ser administrados por un órgano que sí forma parte de aquél, se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, sin que ello modifique su origen y destinación<sup>5</sup>.*

## **2. La cuota de fomento ganadero**

---

<sup>4</sup> Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su legislatura del año 1927, Edición oficial, Imprenta Nacional, Bogotá, 1927, p. 336 – 339

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2000 del 8 de julio de 2010, en el cual se citan los conceptos 748 de 1995, 914 del 16 de diciembre de 1996, 1156 del 11 de noviembre de 1998, 1256 del 2 de marzo de 2000, 1357 del 14 de junio de 2001, 1421 del 6 de junio de 2002, 1483 del 20 de febrero de 2003 y 1919 del 4 de septiembre de 2008. En el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencia C-152-1997.

En el tema que convoca la atención de la Sala, es indispensable tener en cuenta que la Ley 101 de 1993, en su artículo 29, definió que “son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.”

La Ley 89 de 1993 (“Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y se crea el Fondo Nacional del Ganado”) comprendió los siguientes temas: (i) en su artículo 2, estableció la cuota de fomento ganadero como contribución de carácter parafiscal, equivalente al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio; (ii) en su artículo 3, creó el Fondo Nacional del Ganado para el manejo de los recursos provenientes de la cuota ganadera, como una cuenta especial, cuyo destino es el sector ganadero; (iii) en su artículo 6, en relación con el recaudo, dispuso que: “La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados, y donde éstos no existen, por las tesorerías municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio”; (iv) la administración y recaudo final de las contribuciones parafiscales está a cargo de la Federación Nacional de Ganaderos –FEDEGAN<sup>6</sup>.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-253-1995 analizó la constitucionalidad de la Ley 89 de 1993 y concluyó que se configuraban los elementos de la parafiscalidad, en tanto que:

---

<sup>6</sup> Artículo 2.- *Cuota de fomento ganadero y lechero. Establécese la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio... Parágrafo 2. En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de ganado, ofrezca dificultades, autorizase al Ministerio de Agricultura, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan facilidades para su control y vigilancia.*

*Artículo 3.- Fondo Nacional del Ganado. Créase el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, el cual se ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario. El producto de las Cuotas de Fomento se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.*

*Artículo 6.- Recaudo. El recaudo de la cuota de fomento señalada en el artículo segundo, será efectuado por las siguientes entidades o empresas: a) La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados, y donde éstos no existen, por las tesorerías municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio... Parágrafo. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada “Fondo Nacional del Ganado. De acuerdo con la Ley 6ª de 1992, en su artículo 114 el auditor interno del Fondo Nacional del Ganado, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la Cuota de Fomento prevista en esta Ley.*

*Artículo 7.- Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos –FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las cuotas de fomento ganadero y lechero. El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez años, y en el cual se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración de las cuotas, cuyo valor será el 5% del recaudo anual.*

*... la cuota representa una contrapartida a cargo de un sólo conjunto de personas, que no corresponde al universo de los contribuyentes (ibid, art. 2); el producto de las erogaciones, en lugar de engrosar el erario público, se destina a la constitución e incremento de un fondo especial (ibid, art. 3) cuyo objeto consiste en adelantar acciones que benefician al sector económico al cual pertenecen quienes deben asumir el pago de la cuota (ibid, art. 4); una entidad gremial - FEDEGAN - en virtud de un contrato que celebre con la Nación, administrará y recaudará las cuotas de fomento ganadero y lechero, ciñéndose a las órdenes e instrucciones de la junta directiva del anotado fondo, la que tendrá una composición mixta (representante de la Nación y del sector ganadero y lechero) (ibid, art. 5)*

El artículo 2 de la Ley 89 de 1993 fue modificado por parte del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 395 de 1997, la cual fue expedida con el propósito de declarar de interés social nacional y prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el país.

La Ley 395 dispuso que a partir del 1º de enero de 1998 la contribución sería del 75% de un salario mínimo legal vigente por concepto de carne y que de los recursos correspondientes al incremento, es decir, el 25% adicional, se destinaría la mitad al "Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa" y el valor restante a la constitución de un fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados, en los términos de la Ley 101 de 1993.

Posteriormente, la Ley 925 de 2004 hizo referencia a esta norma, sin modificar en forma alguna el porcentaje, ni la destinación que habían sido prescritas en la Ley 395 de 1997, respecto de las referidas contribuciones parafiscales.

### **3. El recaudo de la cuota**

La Ley 89 de 1993 fue reglamentada por parte del Decreto 696 de 1994, cuya redacción original se mantuvo en el artículo 6, pero fue modificada por parte del Decreto 2255 de 2007 en los artículos 5, 7 y 8<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 5. *Personas obligadas al recaudo. Efectuarán el recaudo de la contribución a que se refiere la Ley 89 del 10 de diciembre de 1993, modificada por la Ley 395 de 1997, las siguientes personas naturales o jurídicas: 1. Las plantas de beneficio públicas administradas directamente por los municipios. 2. Las plantas de beneficio públicas administradas por empresas públicas o de propiedad de éstas. 3. Las plantas de beneficio privadas... Parágrafo 1-. Cuando los entes territoriales municipales o las empresas de servicios públicos municipales, empresas varias o similares entreguen a cualquier título para su explotación económica las plantas de beneficio de su propiedad, lo harán sin perjuicio del cumplimiento de la obligación establecida en el literal a) del artículo sexto de la Ley 89 de 1993 o de la norma que la adicione, modifique o sustituya. Parágrafo 2-. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones legales, los Alcaldes Municipales y/o Gerentes de Empresas de Servicios Públicos Municipales, Empresas Varias o similares una vez entregadas las plantas de beneficio públicas a cualquier título para su explotación económica, deberán informar a la entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado acerca de esta circunstancia y suministrar la siguiente información: Copia del respectivo contrato. Copia de la identificación del contratista, tratándose de personas jurídicas, certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio respectiva. Artículo 6. Responsabilidades de los recaudadores. Los recaudadores de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero, serán responsables por el valor de las sumas recaudadas, por las cuotas dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas. Artículo 7. Separación de cuentas y depósito de la cuota. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero deberán mantener dichos recursos en una cuenta por pagar*

Las normas indican que: (i) las personas obligadas al recaudo de la contribución parafiscal son los mataderos o plantas de beneficio públicas o privadas; (ii) las mencionadas plantas de beneficio son responsables “por el valor de las sumas recaudadas, por las cuotas dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas”; (iii) las sumas se mantendrán en una cuenta por pagar contable separada y se depositarán dentro de los primeros diez días del mes siguiente al del recaudo, en la cuenta especial llamada “Fondo Nacional del Ganado”; (iv) los recaudadores de la cuota deberán informar y reportar el recaudo y las novedades en los formatos diseñados por parte de la entidad administradora, dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento de la fecha de pago de la cuota.

#### **4. Las guías sanitarias de movilización**

Con el propósito de analizar las “guías sanitarias de movilización” es indispensable advertir que se hallan comprendidas en Ley 395 de 1997, cuyo propósito, se reitera, es declarar de interés social nacional y prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio nacional.

La Ley 395 establece en el artículo 6 las funciones del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–, dentro de las cuales, en el literal h), se encuentra la de “controlar la movilización de animales susceptibles a la enfermedad, en todo el territorio nacional”. El artículo 8 indica:

*Artículo 8o. Expedición de guías de movilización y licencia sanitaria. El ICA es la entidad responsable de la expedición de las guías zoosanitarias de movilización de animales y sus productos, pudiendo delegar esta función en Fedegan o en los organismos afiliados a esta federación o en las secretarías de agricultura, organizaciones de ganaderos, Umatas o cualquier organización de productores, previo cumplimiento de los procedimientos de acreditación que garanticen el funcionamiento adecuado de los sistemas de control de movilización. La infraestructura para la puesta en marcha de esta función administrativa, en lo que respecta a las licencias sanitarias y a las guías de movilización, es de responsabilidad conjunta de las entidades territoriales respectivas, las organizaciones de ganaderos, el ICA y Fedegan con recursos de que trata el artículo 16 de la presente ley. PARAGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del ICA, reglamentará la unificación a nivel nacional de las guías de movilización del ganado y marcas y cifras para efectos de identificación del ganado.*

---

*contable separada, y están obligados a depositarlos dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado" que para el efecto disponga la entidad administradora de dicha cuenta.*

*Artículo 8. Registro de los recaudos. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación, en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por Resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes. Parágrafo -. Hasta tanto no se expida la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán para el registro de los recaudos las disposiciones legales anteriores a la expedición del presente Decreto."*

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentó la ley mediante el Decreto 3044 de 1997 y, posteriormente, la propia entidad desarrolló este último a través de la Resolución 1779 de 1998, en la cual, en concreto, acerca del tema propuesto en la consulta indicó:

*Artículo Vigésimo Tercero.- Para la movilización de los animales domésticos susceptibles de contraer la Fiebre Aftosa con destino a otras fincas, ferias comerciales, remates, subastas, ferias exposiciones, mataderos y frigoríficos, los ganaderos, comerciantes o transportadores de ganado requerirán la GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA "LICENCIA DE MOVILIZACIÓN", expedida por el ICA o por las entidades en quien éste delegue, previo cumplimiento de los requisitos siguientes: a. Tener registrada la finca en cualquier oficina del ICA o en aquellas autorizadas por este instituto. b. Los animales a movilizar deberán encontrarse dentro del período de inmunidad conferido por la vacuna, teniendo en cuenta los esquemas de vacunación y la edad de los animales. c. No encontrarse en un área de cuarentena por presencia de brotes de Fiebre Aftosa.*

#### IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

La Sala concluye que el mecanismo de la guía sanitaria de movilización de ganado en forma alguna exime jurídicamente a los mataderos o plantas de beneficio de la obligación de recaudar la cuota de fomento ganadero, con base en el siguiente análisis:

##### **1. Hecho generador**

De conformidad con la doctrina nacional, "el hecho generador es una creación del legislador, que a partir de un elemento de la realidad (el objeto o materia del tributo) configura una situación más compleja cuya realización lleva aparejado el nacimiento de la obligación tributaria". Así se identifica que el hecho está compuesto por dos elementos: "primero, un elemento objetivo, correspondiente al acto, hecho, situación jurídica de una persona o de sus bienes, y de un elemento subjetivo, que corresponde a la conexión con un sujeto, que normalmente estará a cargo del cumplimiento de la obligación, y de un sujeto activo, acreedor del tributo, que se realiza a través del hecho generador"<sup>8</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-253-1995 – referida en un aparte previo–, analizó la exequibilidad de la Ley 89 de 1993, en virtud de las demandas que se formularon en su contra. El argumento presentado por parte de los demandantes que guarda relación directa con la materia sometida al análisis que interesa a la Sala, consiste en que no se determinó con claridad el hecho gravable, ni el sujeto pasivo de la contribución<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> M Marín. "La estructura jurídica del tributo: el hecho generador" en *Curso de Derecho Fiscal*, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 417.

<sup>9</sup> El otro argumento estuvo referido a que la Ley 89 de 1993 era inexecutable puesto que con anterioridad a su expedición, habría debido entrar en vigencia la ley orgánica de la parafiscalidad. La Corte concluyó que la Constitución no comprende ley orgánica alguna para la parafiscalidad, puesto que limita este tipo de leyes a las comprendidas en su artículo 151, esto es, aquellas referidas a "los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y el plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales".



La Corte Constitucional afirmó que el hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y que el sujeto pasivo es el productor, en los siguientes términos:

*El hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y corre a cargo de su productor... El sacrificio de ganado es considerado por la ley como una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible -cambio de activos- que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria -en este caso el sacrificio del ganado-, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas.*

Tal y como se puede apreciar, no guarda relación alguna el hecho generador de la contribución parafiscal, es decir, el sacrificio del ganado, con el diligenciamiento de la guía de movilización, puesto que en el segundo caso no hay transformación del activo en el patrimonio del productor del ganado, en tanto que la guía de movilización solo hace referencia al transporte de semovientes para su identificación y control de la fiebre aftosa, cuestión que no constituye física ni jurídicamente un sacrificio, porque tal acto no ocurre cuando se autoriza su traslado a otro lugar. Además, en múltiples ocasiones, el ganado se dirige a destinos diferentes a los mataderos o plantas de beneficio, pues, en los términos de la normatividad consultada, pueden encaminarse a fincas, ferias comerciales y de exposiciones, remates, subastas.

## **2. Imperatividad de las leyes y los reglamentos**

La Ley 89 de 1993 y sus decretos reglamentarios 696 de 1994 y 2255 de 2007, en tanto que asignan a los mataderos o plantas de beneficio el recaudo de la contribución parafiscal, son de obligatorio cumplimiento.

La Constitución Política en su artículo 230 consagra el imperio de la ley como fundamento para el juzgamiento de los casos y, por ende, como mandato al cual se sujetan todos los nacionales y extranjeros en Colombia. En el artículo 4 inequívocamente ordena que “es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”. La ley, en su condición de “declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional”, de acuerdo con el artículo 4 del Código Civil, obliga, sin más, en virtud de su promulgación.

Los decretos también vinculan, en tanto que: (i) corresponden al ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada por la Constitución Política al Presidente de la República para la cumplida ejecución de las leyes<sup>10</sup>; (ii) como cualquier otro acto expedido por el gobierno, “las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno ... tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la

---

<sup>10</sup> Constitución Política “Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Constitución, a las leyes ...”<sup>11</sup>; (iii) los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, y en el caso concreto no se ha acreditado que los decretos hubieran sido anulados o derogados; (iv) los decretos reglamentarios están llamados a ser cumplidos por la comunidad en general, puesto que en función de su naturaleza, su efecto sería fútil e inane si la comunidad pudiera apartarse de ellos, sin sanción alguna por parte del ordenamiento jurídico.

Además de lo expuesto, la Corte Constitucional al adelantar el análisis de constitucionalidad de la Ley 89 de 1993 nada dijo respecto de la obligación que se constituía sobre el recaudador de las contribuciones, esto es, de los mataderos o plantas de beneficio, de suerte que lo que a ellos concierne permanece en vigencia, como cualquier otra norma que no ha sido derogada, subrogada o declarada inexecutable.

En ese orden de ideas, en forma alguna podría el ICA resultar responsable del recaudo de las cuotas parafiscales mencionadas, en tanto que no hay norma legal o reglamentaria que lo obligue a ello; la Guía Sanitaria de Movilización Interna obedece a un cometido completamente ajeno al recaudo de la parafiscalidad ganadera, puesto que comprende, como se explicó antes, una medida para la identificación del ganado y el control de la fiebre aftosa, razón por la cual ninguna relación guarda con los fines que obligan a los mataderos o plantas de beneficio a realizar el recaudo referido.

Para terminar, ha de considerarse que los argumentos que se exponen por parte del congresista que formuló la consulta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acerca de que se debería relevar de la obligación del recaudo a los mataderos o plantas de beneficio en razón a que las responsabilidades fiscales y penales que asumen por tal función les resultan muy gravosas, constituyen a todas luces, motivaciones que no guardan consonancia con la juridicidad.

## V. LA SALA RESPONDE

*¿Es posible eximir de responsabilidad de recaudo a los mataderos (ahora Plantas de Beneficio) de la cuota de Fomento Ganadero y Lechero establecida en el artículo 2 de la Ley 89 de 1993, según lo dispuesto en el artículo 6 de la misma ley, ya que se generan costos financieros y administrativos que no son reconocidos y en la actualidad existen otros mecanismos para realizar dicho recaudo, como la Guía Sanitaria de Movilización de Ganado Bovino, expedida actualmente por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA?*

No. El mecanismo de la guía sanitaria de movilización de ganado en forma alguna exime jurídicamente a los mataderos o plantas de beneficio del cumplimiento de la obligación de recaudar la cuota parafiscal de fomento ganadero, establecida en la Ley 89 de 1993 y en sus decretos reglamentarios 696 de 1994 y 2255 de 2007.

Remítase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

---

<sup>11</sup> Artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala