

## **CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR – Quórum para deliberar y decidir / ORDENANZA – Quórum deliberatorio y aprobatorio.**

En cuanto al quórum para deliberar y decidir, la Constitución establece que para “deliberar” corresponde a mínimo la cuarta parte de los miembros y para “decidir” es necesaria la asistencia de la mayoría de los integrantes. Por su parte, sobre la materia, el Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), dispone lo siguiente: (...) La anterior normativa exige mínimo la cuarta parte de los miembros para deliberar, y para decidir sobre el proyecto de ordenanza la Asamblea de Bolívar debía contar con la mitad más uno de los diputados que la integraban, así como surtirse los tres debates requeridos, en tres días distintos. En el presente caso, consta en el expediente que el proyecto de Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011, «Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar» fue aprobado por la Asamblea en tres debates llevados a cabo en las sesiones ordinarias del 8 de marzo, 14 de julio y 31 de julio de 2011, respectivamente. Sin embargo, el recurrente asegura que la sesión del 14 julio se instaló dejando registrado en el acta que no había quórum, lo que generaría la nulidad del acto administrativo por haber sido expedido de forma irregular. No obstante lo señalado por el demandante, se observa que si bien en el acta N° 14 del 14 de julio de 2011 el secretario de la asamblea registró que no había quórum para dar inicio al primer debate dentro del cual se encontraba el proyecto de modificación del Estatuto Tributario, el Presidente de la Corporación ordenó al secretario verificar nuevamente el quórum, quien a su vez dejó constancia de que se encontraba conformado, razón por la cual se deduce que la mayoría necesaria se constituyó en el transcurso de la sesión. Refuerza lo anterior que, según consta en los alegatos de conclusión de primera instancia, el apoderado de la Asamblea Departamental aclaró que, para la época de los hechos, la corporación estaba conformada por 14 diputados, que al momento de llamar a lista se dejó constancia de la asistencia de 12 de ellos y la ausencia de 2, y que no obstante hubo un error de transcripción en el acta de la sesión cuestionada, situación que «se puede evidenciar en el audio de la sesión, el cual se pone a disposición del despacho». En consecuencia, la Sala no advierte irregularidad en el trámite del proyecto de ordenanza en relación con el quórum necesario para que se pudiera discutir y aprobar el proyecto en cuestión en uno de los debates, pues se cumplió lo dispuesto en los artículos 148 de la Constitución Política y, 31, 32 y 75 del Decreto Ley 1222 de 1986, por lo que, en consecuencia, este cargo no está llamado a prosperar.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 145 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 148 / DECRETO 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 31 / DECRETO 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 32 / DECRETO 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 75

**FACULTAD IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – Alcance. Reiteración de jurisprudencia / PRINCIPIO DE LEGALIDAD – Alcance /**

**PRINCIPIO DE CERTEZA DE LOS TRIBUTOS – Alcance / IMPUESTO DE DEGÜELLO – Noción / IMPUESTO DE DEGÜELLO – Elementos / IMPUESTO DE DEGÜELLO – Exequibilidad / RECAUDO DE TRIBUTOS Y FINALIDAD – Alcance. Reiteración de jurisprudencia / FACULTAD OPCIONAL AL GOBERNADOR PARA ESTABLECER LA OBLIGACIÓN PARA LOS FRIGORÍFICOS Y MATADEROS PÚBLICOS DE LIQUIDAR, RECAUDAR, DECLARAR Y PAGAR AL DEPARTAMENTO EL IMPUESTO DE DEGÜELLO DE GANADO MAYOR– Legalidad. No implica la delegación en el gobernador de ninguna facultad propia de la Asamblea departamental / FIJACIÓN DE LA TARIFA DEL IMPUESTO DE DEGÜELLO MAYOR - Facultad impositiva territorial**

En relación con la facultad impositiva de las entidades territoriales (reiteración jurisprudencial), se observa lo siguiente: De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales. El artículo 338 de la Constitución Política dispone: (...) De la norma transcrita se advierte que los órganos de representación popular deben fijar directamente los elementos del tributo. De este mandato se desprenden dos de los principios rectores del sistema tributario, a saber: el de legalidad tributaria y el de certeza de los tributos. El principio de legalidad tributaria exige que sean los órganos de elección popular los que de manera directa señalen los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos esenciales del tributo. Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 ibídem autoriza que se atribuya la competencia de fijarla a las autoridades administrativas, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo se fije el sistema y el método para determinarla. El principio de certeza tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén establecidos de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa. Ahora bien, / [E]n relación con el impuesto de Degüello de Ganado Mayor, el artículo 1º de la Ley 8ª de 1909 estableció que «serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la ley 1ª de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de [...] Degüello de Ganado Mayor». Posteriormente, el Decreto Ley 1222 de 1986 «Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental» incorporó la anterior normativa -al establecer la facultad para fijar la tarifa y limitaciones a la renta- en sus artículos 161 y 162, en los cuales dispuso que «los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor» y que «las rentas sobre degüello no podrán darse en arrendamiento». Conforme con lo expresado por la Corte

Constitucional el impuesto de degüello consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo, que paga al departamento o municipio quien se dedique al sacrificio de ganado mayor o menor. Así, se fija de manera directa en cada caso el sujeto activo, que es el departamento o municipio, según se trate de ganado mayor o menor; el sujeto pasivo, que es la persona dedicada al sacrificio del ganado; el hecho gravado, que es el sacrificio de la res; y en cuanto a las tarifas, estas deben ser establecidas por los departamentos, según lo dispuesto en el artículo 161 del Decreto Ley 1222 de 1986, respecto del impuesto de degüello de ganado mayor. En la citada sentencia C-080 de 1996, la Corte Constitucional indicó que el artículo 1º de la Ley 8ª de 1909, “perdió vigencia” por subrogación del Decreto Ley 1222 de 1986, pero consideró ajustado a la Constitución dicho impuesto / (...) [L]a Asamblea Departamental de Bolívar contaba con la autorización legal para determinar los elementos del tributo en cuestión, pues, de acuerdo con sus requerimientos y prioridades, puede establecer dentro de su territorio los impuestos que considere necesarios, autorizados previamente por la ley, uno de ellos, de larga tradición en el país, como es el denominado impuesto de degüello, el cual, se reitera, grava la actividad del sacrificio de ganado. Por ello, conforme con la postura de esta Sala, las entidades territoriales, como en este caso el Departamento de Bolívar, cuentan con la facultad para establecer los elementos del tributo, siempre que el mismo haya sido creado o autorizado por la Ley que, como se vio, fue cedido por el Estado a los entes territoriales desde la Ley 8ª de 1909, subrogada por los artículos 161 y 162 del Decreto Ley 1222 de 1986, declarados exequibles por la Corte Constitucional. Analizado el contenido de la norma demandada, y en su conjunto los demás artículos que integran el Capítulo VI de la Ordenanza 11 de 2006, que no fueron modificados por la Ordenanza 17 de 2011, se observa que la Asamblea Departamental de Bolívar, conforme con su facultad impositiva, estableció los elementos del impuesto de degüello de ganado mayor en su jurisdicción, por lo que contrario a lo aducido por el recurrente, no trasladó tales atribuciones al gobernador. Ahora bien, en relación con el recaudo del tributo y su finalidad, esta sección se ha pronunciado en los siguientes términos : «Sobre el particular, ha sido jurisprudencia de la Sala, que la reglamentación pertinente a la regulación del procedimiento para el exacto recaudo, fiscalización, control y aún la ejecución coactiva del tributo y en general del establecimiento de los reglamentos necesarios para su determinación individual, son aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de su creación, como lo es el de su pago. Esto es, a la tarea de cobrar y permitir que se materialice lo previsto en la ley, a efecto de arbitrar los recursos de que se trata como propios del nivel territorial, materias para las cuales opera la autonomía territorial de las citadas entidades, a las que se reconoce competencia propia para expedir los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo de sus gravámenes, conforme a la competencia administrativa o de gestión otorgada por la Carta, para “administrar los recursos” (art. 287 - 3), en la forma como se expresó entre otros, en fallo del 22 de noviembre de 1986, exp. 8005” (se destaca). De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que la facultad opcional que le fue otorgada al gobernador en el mencionado artículo 46 de la

Ordenanza N° 11 de 2006, se dirigía únicamente a la forma en que se materializaría el cumplimiento del pago del impuesto de degüello de ganado mayor, con fundamento en la regulación establecida en dicha ordenanza, para lo cual el órgano de representación popular, esto es, la Asamblea Departamental, se encontraba investida por disposición legal y constitucional. En ese sentido y en concordancia con lo señalado por el tribunal, no se trasgredieron la Constitución ni la ley, en razón a que la disposición demandada no estableció, ni delegó en cabeza del gobernador ninguna facultad propia de la Asamblea de Bolívar. Como se anotó anteriormente, el legislador autorizó a las asambleas departamentales para que, en ejercicio de su autonomía, definieran, entre otros, la forma de recaudo, las características y todos los demás aspectos referentes a la materialización del impuesto de degüello de ganado mayor que se realice en el departamento. Las anteriores razones son suficientes para negar la prosperidad de este cargo. Por último, el apelante señaló que debe ser declarado nulo el artículo 3 de la Ordenanza N° 17 del 31 de julio de 2011, por cuanto aumentó la tarifa del impuesto de degüello de ganado mayor, sin que previamente se analizara la pertinencia entre costo y beneficio, desconociendo los principios de proporcionalidad, eficiencia y eficacia de que tratan los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, situación que afecta a los propietarios de ganado, frigoríficos y mataderos que operan en el departamento de Bolívar. En este punto la Sala reitera que la fijación de los elementos del tributo en general y de la tarifa en particular, corresponden al ejercicio de la facultad impositiva de las entidades territoriales, en desarrollo de su autonomía, conforme con lo previsto en los artículos 287, 300-4 y 338 de la Constitución Política. En el caso, como ya se dijo, la asamblea departamental está facultada para fijar la tarifa del impuesto de degüello de ganado mayor, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 del Decreto Ley 1222 de 1986 y lo precisado al efecto en la sentencia C-080 de 1996. Además, como lo anotó el a quo, el demandante se limitó a cuestionar la tarifa establecida en los actos acusados, sin controvertir las razones del aumento de dicha tarifa, pues se limitó a aducir que contrariaba los principios de eficiencia, equidad y progresividad, pero no presentó argumentos ni pruebas que permitan concluir que el departamento impuso cargas desproporcionadas, o que pretendiera recuperar en exceso el costo del servicio. En consecuencia, no prospera el cargo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 300 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 338 / LEY 8 DE 1909 - ARTÍCULO 1 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 161 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 162

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el recaudo de los tributos y su finalidad se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencias de 13 de diciembre de 2013, radicado 25000-23-27-000-2007-00057-02(17880), C.P. Hugo Fernando

Bastidas Bárcenas y de 22 de septiembre de 2016, radicado 52001-23-31-000-2011-00533-02(21942), C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 17 DE 2011 (31 de julio) ASAMBLEA DE BOLÍVAR – ARTÍCULO 3 (No anulado) / ORDENANZA 17 DE 2011 (31 de julio) ASAMBLEA DE BOLÍVAR – ARTÍCULO 4 (No anulado) / ORDENANZA 17 DE 2011 (31 de julio) ASAMBLEA DE BOLÍVAR- ARTÍCULO 5 (No anulado) / ORDENANZA 11 DE 2006 (19 de agosto) ASAMBLEA DE BOLÍVAR – ARTÍCULO 46 (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación numero:** 13001-23-33-000-2012-00220-01 (21008)

**Actor:** CRISTIAN DAVID BARRIOS MORALES

**Demandado:** DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR

### **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 21 de febrero de 2014<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar que negó las pretensiones de la demanda, sin condena en costas.

### **NORMAS DEMANDADAS**

---

<sup>1</sup> Fls. 255 a 272 c.p.

## **ORDENANZA Nº 17 DE 31 DE JULIO DE 2011**

**Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones**

### **LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR**

*En uso de sus atribuciones constitucionales en especial de las contenidas en el Artículo 300 numeral 4 de la C.P., el artículo 109 del decreto 1222 de 1986, la Ley 788 de 2002 y demás disposiciones legales,*

#### **ORDENA:**

[...]

### **IMPUESTO AL DEGÜELLO DE GANADO MAYOR**

**ARTÍCULO 3.-** *Modifíquese el artículo 44 de la Ordenanza 11 de 2006, el cual quedará así:*

**TARIFA AL IMPUESTO DE DEGÜELLO GANADO MAYOR:** *La tarifa del impuesto será el equivalente a un (1) salario mínimo legal diario vigente (SMLDV) por unidad de ganado sacrificado. Esta tarifa se aplicará a partir del 1º de enero de 2012.*

**ARTÍCULO 4.-** *Modifíquese el artículo 47 de la ordenanza 11 de 2006, el cual quedará así:*

**PERÍODO GRAVABLE, DECLARACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO.** *Cuando se establezca la obligación de liquidar, retener o recaudar y de declarar el impuesto en cabeza de los Mataderos Públicos, privados y/o frigoríficos, estos liquidarán el impuesto por periodos de 15 días y lo declararán y pagarán dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del periodo. En los demás casos el impuesto se pagará por el sujeto pasivo antes de o más tardar el siguiente día hábil cuando el sacrificio se realice en día no hábil.*

**ARTÍCULO 5.-** *Adiciónese al artículo 48 de la ordenanza 11 de 2006, los siguientes párrafos:*

**PARÁGRAFO PRIMERO.-** *El frigorífico que autorice el sacrificio de ganado mayor, sin que se acredite el pago del impuesto correspondiente, asumirá la responsabilidad del tributo.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.-** *El Gobernador del Departamento podrá celebrar con las Alcaldías Municipales, donde no existan oficinas recaudadoras, los acuerdos o convenios que estime convenientes para el recaudo y pago del impuesto de degüello de ganado mayor.*

**ORDENANZA No. 11 DE 19 DE AGOSTO DE 2006**

***Por la cual se regulan aspectos del régimen sustancial, procedimental y Sancionatorio de los Tributos Departamentales y de los monopolios rentísticos en el Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.***

**LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

*En uso de sus facultades conferidas por el Artículo 109 del Decreto 1222 de 1986, Ley 788 de 2002, y demás disposiciones legales*

**ORDENA:**

[...]

**Artículo 46.- Retención del Impuesto.** *El Gobernador del Departamento podrá establecer la obligación en cabeza de frigoríficos y mataderos públicos de liquidar, recaudar, declarar y pagar el impuesto al Departamento.*

[...]

**DEMANDA**

El señor CRISTIAN DAVID BARRIOS MORALES, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó:

«[...]

1. *Se declare la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en las ordenanzas No. 17 del 31 de julio de 2011 (por medio de la cual se modifica el estatuto tributario del departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones), publicado en la gaceta Departamental de Bolívar, en sus artículos 3º, 4 y 5. La ordenanza 11 del 19 de agosto de 2006 en su artículo 46, mediante la cual se regula aspectos del régimen sustancial, procedimental y sancionatorios de los tributos*

*departamentales y de los monopolios rentísticos en el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.»*

El demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 363 y 338 de la Constitución Política
- Artículos 75, 76, 83, 85 y 86 del Decreto 1222 de 1986 (Régimen Departamental)

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Indicó que el artículo 338 de la Constitución Política establece que el Congreso, las asambleas y los concejos municipales y distritales, son los únicos autorizados para establecer impuestos, tasas y contribuciones, así como fijar sus elementos. No obstante, tal regla fue quebrantada por la Asamblea Departamental de Bolívar, al delegar al Gobernador la competencia para que estableciera las obligaciones de liquidar, recaudar, declarar y pagar el impuesto de degüello, mediante cobro por retención, tal y como se dispuso en el artículo 46 de la Ordenanza N° 11 de 19 de agosto de 2006.

Señaló que conforme lo establecen la Ley 8ª de 1909 y el Decreto 1222 de 1986, el impuesto de degüello de ganado mayor es una renta departamental, razón por la cual las asambleas deben fijar directamente los sujetos activo y pasivo, los hechos, las bases gravables y las tarifas del mismo, pues con ello se garantiza el principio de legalidad que rige a los tributos.

Adujo que al expedir los actos administrativos demandados, la Asamblea Departamental de Bolívar no tuvo en cuenta el principio de racionalidad en la composición del tributo, y desconoció lo dispuesto por el Decreto 1222 de 1986<sup>2</sup> (Código de Régimen Departamental), puesto que no hubo una exposición de

---

<sup>2</sup> Artículos 74 y 75



motivos en el momento de hacer los tres debates que exige la ley para que fueran aprobados. De igual manera, tales ordenanzas se aprobaron sin el cumplimiento del requisito del *quórum*, el cual exige la aprobación por un mínimo de la mitad más uno de sus integrantes. Al respecto, adujo que en el primer debate no hubo quórum, como se dejó anotado en el acta N° 14 del 14 de julio de 2011.

Consideró que se trasgredió el principio de irretroactividad de la ley tributaria, debido a que en la Ordenanza 17 del 31 de julio de 2011, se dispuso el aumento de la tarifa del impuesto en mención a partir del 1º de enero de 2012, sin tener en cuenta que el artículo 338 de la Constitución Política permite la aplicación, a su juicio, luego de transcurridos 6 meses desde la publicación en la gaceta departamental.

Expresó que las normas acusadas vulneran el invocado ordenamiento jurídico superior, entre otros, el principio de progresividad, al aumentar en un 40% el impuesto de degüello, esto es, de 0.6 a 1 salario mínimo legal diario vigente (SMLDV), por unidad de ganado sacrificado, sin hacer un análisis de la capacidad económica del sector, lo que afecta a grandes y pequeños propietarios, así como a frigoríficos del departamento, al imponer una carga que no se compadece con los principios rectores establecidos en el artículo 363 Constitucional.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Departamento de Bolívar, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Afirmó que los actos demandados fueron expedidos conforme con la competencia otorgada por la Constitución Política, según la cual corresponde a las asambleas decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, el Gobernador cuenta con la

atribución constitucional de dirigir y coordinar la acción administrativa en su jurisdicción, dentro de la cual se encuentra la fijación de los tributos y su obligación de velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, todo sujeto a la ley y las ordenanzas respectivas.

Advirtió que la Constitución, la ley y las ordenanzas cuestionadas, facultaron a la administración para que fijara la tarifa de los tributos que cobren a los contribuyentes (artículo 338 superior), situación que no implica que el ejecutivo cuente con la posibilidad de disponer sobre el sistema o el método para definir los costos y beneficios, simplemente organiza un procedimiento que garantice la recuperación de los costos de los servicios o la participación en los beneficios que le deben corresponder al ente territorial.

Indicó que en este caso no existió una cesión de atribuciones, pues de la lectura de la exposición de motivos, como del informe de la comisión, no se advierte tal situación, menos aún se abrogó funcionalmente atribuciones *pro-tempore*, por el contrario, el gobernador se circunscribió, como administrador del ente territorial, a garantizar el modo de recaudo del impuesto reglamentado.

Por último, señaló que el Departamento, representado por su gobernador, no responde por las actuaciones que alega el demandante se dejaron de surtir en el trámite de aprobación de las ordenanzas cuestionadas al interior de la Asamblea Departamental, en razón a que cada ente cuenta con sus propias competencias y sobre ellas recae su responsabilidad.

## **AUDIENCIA INICIAL**

El 19 de febrero de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>. En dicha diligencia, se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades y no se propusieron excepciones previas ni se solicitaron medidas cautelares, por lo cual, al encontrarse saneado el proceso, se decretaron las pruebas pertinentes y se dio traslado a las partes para alegar de conclusión. El litigio se concretó en el examen de legalidad de las Ordenanzas N° 17 del 31 de julio de 2011 (artículos 3, 4 y 5), y N° 11 de 19 de agosto de 2006 (artículo 46), por las cuales la Asamblea Departamental de Bolívar reglamentó el impuesto de degüello de ganado mayor en su jurisdicción.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

En cuanto al trámite de los proyectos de ordenanza y *quórum* decisorio, resaltó que el cargo no está llamado a prosperar, pues, aunque la asamblea estuviese integrada por el máximo número de diputados previsto en el artículo 299 de la Constitución Política, es decir, por 31 diputados, la asistencia de 12 de ellos registrada en el acta de la sesión en la cual se aprobó la ordenanza, implica que se contaba con más de la cuarta parte requerida para deliberar, aspecto que no fue cuestionado por el actor.

Señaló que el demandante no demostró que el número de integrantes de la asamblea, para el respectivo período, era superior a 24 diputados, supuesto de hecho necesario para tener por probado que la asistencia de 12 de ellos a la sesión aludida, generaba la falta de mayoría decisoria.

---

<sup>3</sup> Fls. 240 a 250 c.p.

Explicó que, además, para tener por probado el cargo de falta de *quórum* resulta insuficiente que en el acta de la sesión se hubiera consignado la frase “no hay quórum”, pues en la misma acta, más adelante, se lee “el quórum ya fue verificado” y se registra la aprobación del bloque de su articulado.

Frente a la facultad de la Asamblea en materia de impuestos, en lo referente al aludido desconocimiento de los principios de proporcionalidad, eficiencia y equidad, debido al aumento del 40% del impuesto de degüello de ganado mayor, indicó que de conformidad con los artículos 338 de la Constitución Política y 161 del Decreto 1222 de 1986, en los departamentos está radicada la potestad de fijar libremente la cuota de dicho tributo, y el actor no aportó pruebas que demostraran que se fijó una tarifa sin los estudios previos de conveniencia, o pasando por alto los principios en que se funda el sistema tributario.

Adicionalmente, trajo a colación la sentencia C-080 de 1996, que declaró la constitucionalidad del impuesto de degüello de ganado, luego de verificar que no se trasgredieron los principios antes mencionados, y con base en la cual definió también que el término de 6 meses para que entrara en vigencia la nueva regulación del tributo de que trata el artículo 338 superior, no es aplicable, pues el supuesto de hecho previsto en dicha norma (que se trate de un impuesto de periodo), en este caso no se ve concretado, pues la base gravable no es el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, sino que, como lo establece la misma ordenanza, la tarifa del impuesto de degüello se cobrará por unidad de ganado sacrificado.

Respecto a la alegada nulidad del artículo 46 de la Ordenanza 11 de 2006, el tribunal advirtió que si bien a través de dicha norma se facultó al gobernador para que estableciera la obligación en cabeza de frigoríficos y mataderos públicos, de liquidar, recaudar, declarar y pagar el impuesto al departamento, ello hace referencia a la figura del agente retenedor del tributo, siendo esto parte del sistema

que se utilizará para el cobro del mismo, tema respecto del cual el artículo 338 constitucional no establece límite o prohibición para las corporaciones departamentales.

## RECURSO DE APELACIÓN

El **demandante**, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

Aseguró que en la sesión del 14 de julio de 2011 hubo falta de *quórum* requerido por la ley para que la asamblea deliberara sobre la modificación al estatuto de rentas, situación que fue registrada por el secretario de la corporación en el acta de la fecha, quien al instalar la sesión dejó la constancia de falta de mayoría necesaria y, posteriormente, señaló que ya se había constituido, sin explicación adicional.

Por otra parte, insistió en que de conformidad con el artículo 1º de la Ley 8ª de 1909 y el Decreto 1222 de 1986, el impuesto de degüello de ganado mayor es una renta departamental, de manera que las asambleas deben fijar directamente los elementos de los tributos a su cargo, lo que constituye una regla de legalidad que, en su entender, se vulneró al delegar dicha competencia al gobernador.

Adujo que el artículo 3 de la Ordenanza 17 de 31 de julio de 2011 debe ser declarado nulo, por cuanto aumentó la tarifa<sup>4</sup> del referido impuesto, sin que previamente se analizara la pertinencia entre costo y beneficio y los principios de proporcionalidad, eficiencia y eficacia de que tratan los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, situación que afecta a los propietarios de ganado, frigoríficos y mataderos que operan en el departamento de Bolívar.

---

<sup>4</sup> De 0.6 a 1 SMLDV.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** no presentó alegatos de conclusión.

La **demandada** no intervino en esta etapa del proceso.

El **Ministerio Público** solicitó que se confirmara el fallo apelado, para lo cual expresó que el quórum decisorio requerido para adelantar el debate en la sesión del 14 de julio de 2011 se cumplió a cabalidad, puesto que si bien en el acta se registró la ausencia de éste, según lo señalado por el apoderado de la Asamblea Departamental de Bolívar en los alegatos de conclusión de primera instancia<sup>5</sup>, se trató de un error de transcripción y que dicha corporación está integrada por 14 diputados, de los cuales asistieron 12 (como lo hizo constar el Secretario de la Corporación), lo que quiere decir que se encontraba conformada la mayoría exigida por la ley.

En lo relacionado con la falta de competencia del gobernador para fijar la tarifa, afirmó que no se requiere argumento alguno si se tiene en cuenta que la ordenanza demandada fue la que fijó el referido elemento del tributo.

Respecto del aumento desproporcionado de la tarifa del impuesto de degüello, consideró que le corresponde al demandante acreditar los elementos y razones que permitan concluir el desconocimiento de los principios que rigen el sistema tributario, en el entendido que los mismos se predicen del sistema tributario en general y no de un impuesto en particular.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

---

<sup>5</sup> Fl. 248 c.p.

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los artículos 3, 4 y 5 de la Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011, y el artículo 46 de la Ordenanza N° 11 de 19 de agosto de 2006, expedidas por la Asamblea Departamental de Bolívar, cuya nulidad fue negada en la sentencia apelada.

En los términos del recurso de apelación, los cargos se concretan en establecer i) si hubo quórum para debatir y aprobar la Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011 en la Asamblea Departamental de Bolívar, ii) si la Asamblea excedió las competencias que le fueron atribuidas por el artículo 338 de la Constitución Política, la Ley 8ª de 1909 y los artículos 161 y 162 del Decreto Ley 1222 de 1986 y, iii) si se desconocieron los principios que rigen el sistema tributario con la determinación de la tarifa aplicable al impuesto de degüello de ganado mayor.

La Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011, estableció el impuesto de degüello de ganado mayor en los artículos 3, 4 y 5, así:

«[...]

### **IMPUESTO AL DEGÜELLO DE GANADO MAYOR**

**ARTÍCULO 3.-** *Modifíquese el artículo 44 de la Ordenanza 11 de 2006, el cual quedará así:*

**TARIFA AL IMPUESTO AL DEGÜELLO DE GANADO MAYOR:** *La tarifa del impuesto será el equivalente a un (1) salario mínimo legal diario vigente (SMLDV) por unidad de ganado sacrificado. Esta tarifa se aplicará a partir del 1º de enero de 2012.*

**ARTÍCULO 4.-** *Modifíquese el artículo 47 de la ordenanza 11 de 2006, el cual quedará así:*

**PERÍODO GRAVABLE, DECLARACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO.** *Cuando se establezca la obligación de liquidar, retener o recaudar y de declarar el impuesto en cabeza de los Mataderos Públicos, privados y/o frigoríficos, estos liquidarán el impuesto por periodos de 15 días y lo declararán y pagarán dentro de los cinco (5) días siguientes al*

*vencimiento del periodo. En los demás casos el impuesto se pagará por el sujeto pasivo antes de o más tardar el siguiente día hábil cuando el sacrificio se realice en día no hábil.*

**ARTÍCULO 5.-** *Adiciónese al artículo 48 de la ordenanza 11 de 2006, los siguientes párrafos:*

**PARÁGRAFO PRIMERO.-** *El frigorífico que autorice el sacrificio de ganado mayor, sin que se acredite el pago del impuesto correspondiente, asumirá la responsabilidad del tributo.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.-** *El Gobernador del Departamento podrá celebrar con las Alcaldías Municipales, donde no existan oficinas recaudadoras, los acuerdos o convenios que estime convenientes para el recaudo y pago del impuesto de degüello de ganado mayor.»*

Por su parte, la Ordenanza N° 11 de 19 de agosto de 2006, en el artículo 46 dispuso:

**«Artículo 46.- Retención del Impuesto.** *El Gobernador del Departamento podrá establecer la obligación en cabeza de frigoríficos y mataderos públicos de liquidar, recaudar, declarar y pagar el impuesto al Departamento.»*

### **Trámite de los proyectos de ordenanza ante la Asamblea Departamental de Bolívar.**

El apelante considera que debe anularse la Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011 proferida por la Asamblea de Bolívar, pues, a su juicio, fue expedida de forma irregular, ya que en la sesión del 14 de julio de 2011, en la cual se se discutió el proyecto de reforma al estatuto de rentas, se dejó registrado en el acta que en el recinto de la asamblea no se contaba con el *quórum* suficiente de diputados para deliberar y decidir.



En cuanto al quórum para deliberar y decidir, la Constitución establece que para “deliberar” corresponde a mínimo la cuarta parte de los miembros y para “decidir” es necesaria la asistencia de la mayoría de los integrantes<sup>6</sup>.

Por su parte, sobre la materia, el Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), dispone lo siguiente: (...)

**ARTICULO 31.** *En el Congreso Pleno, en las Cámaras y en las comisiones permanentes de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.*

Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Comisariales y Concejos Municipales. (Artículo 83, inciso 1º y 3º de la Constitución Política.

[...]

**ARTICULO 32.** *En general, para la instalación de las Asambleas se procederá de una manera análoga a como se procede para la instalación del Congreso, con las variaciones que exija la naturaleza de aquellas corporaciones. Las ordenanzas determinarán los detalles de dicho procedimiento sobre la regla general sentada en este artículo.*

[...]

**ARTICULO 75.** *Para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos.*

La anterior normativa exige mínimo la cuarta parte de los miembros para deliberar, y para decidir sobre el proyecto de ordenanza la Asamblea de Bolívar debía contar con la mitad más uno de los diputados que la integraban, así como surtirse los tres debates requeridos, en tres días distintos.

---

<sup>6</sup> Artículo 145 de la Constitución Política, aplicable a las demás corporaciones públicas, por remisión del artículo 148 ib.

En el presente caso, consta en el expediente que el proyecto de Ordenanza N° 17 de 31 de julio de 2011, «Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar» fue aprobado por la Asamblea en tres debates llevados a cabo en las sesiones ordinarias del 8 de marzo, 14 de julio y 31 de julio de 2011<sup>7</sup>, respectivamente. Sin embargo, el recurrente asegura que la sesión del 14 julio se instaló dejando registrado en el acta que no había *quórum*, lo que generaría la nulidad del acto administrativo por haber sido expedido de forma irregular.

No obstante lo señalado por el demandante, se observa que si bien en el acta N° 14 del 14 de julio de 2011 el secretario de la asamblea registró que no había *quórum* para dar inicio al primer debate dentro del cual se encontraba el proyecto de modificación del Estatuto Tributario, el Presidente de la Corporación ordenó al secretario verificar nuevamente el *quórum*, quien a su vez dejó constancia de que se encontraba conformado<sup>8</sup>, razón por la cual se deduce que la mayoría necesaria se constituyó en el transcurso de la sesión.

Refuerza lo anterior que, según consta en los alegatos de conclusión de primera instancia, el apoderado de la Asamblea Departamental aclaró que, para la época de los hechos, la corporación estaba conformada por 14 diputados, que al momento de llamar a lista se dejó constancia de la asistencia de 12 de ellos y la ausencia de 2, y que no obstante hubo un error de transcripción en el acta de la sesión cuestionada, situación que «*se puede evidenciar en el audio de la sesión, el cual se pone a disposición del despacho*<sup>9</sup>».

En consecuencia, la Sala no advierte irregularidad en el trámite del proyecto de ordenanza en relación con el *quórum* necesario para que se pudiera discutir y aprobar el proyecto en cuestión en uno de los debates, pues se cumplió lo

---

<sup>7</sup> Fls. 41 a 55, 56 a 69 y 70 a 78 c.p.

<sup>8</sup> Fl. 43

<sup>9</sup> Fl. 249

dispuesto en los artículos 148 de la Constitución Política y, 31, 32 y 75 del Decreto Ley 1222 de 1986, por lo que, en consecuencia, este cargo no está llamado a prosperar.

### **Competencia de la Asamblea Departamental para establecer los elementos del impuesto de degüello de ganado mayor.**

El demandante controvierte la legalidad de las Ordenanzas 11 de 19 de agosto de 2006 (artículo 46), y 17 de 31 de julio de 2011 (artículos 3, 4 y 5) de la Asamblea de Bolívar señalando que se excedieron las atribuciones constitucionales y legales para el establecimiento del impuesto de degüello de ganado mayor, al presuntamente delegar la competencia en el gobernador para fijar la tarifa, y por el aumento excesivo de la misma en contravía de los principios que rigen el sistema tributario.

En relación con la **facultad impositiva de las entidades territoriales** (reiteración jurisprudencial)<sup>10</sup>, se observa lo siguiente:

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

El artículo 338 de la Constitución Política dispone: (...)

---

<sup>10</sup> Ver entre otras, sentencias de 9 de julio de 2009, Exp. 16544, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 24 de noviembre de 2016 Exp. 21120 y de 17 de julio de 2017, Exp. 20302, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 22 de marzo de 2012, Exp.18842, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 29 de octubre de 2014, Exp. 19514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y de 12 de diciembre de 2014. Exp. 19037, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

**«ARTICULO 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.» (Subraya la Sala)*

De la norma transcrita se advierte que los órganos de representación popular deben fijar directamente los elementos del tributo. De este mandato se desprenden dos de los principios rectores del sistema tributario, a saber: el de legalidad tributaria y el de certeza de los tributos.

El principio de legalidad tributaria exige que sean los órganos de elección popular los que de manera directa señalen los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos esenciales del tributo. Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 *ibídem* autoriza que se atribuya la competencia de fijarla a las autoridades administrativas, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo se fije el sistema y el método para determinarla.

El principio de certeza tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén establecidos de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que

crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa<sup>11</sup>.

Ahora bien, / [E]n relación con el impuesto de **Degüello de Ganado Mayor**, el artículo 1º de la Ley 8ª de 1909 estableció que «*serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la ley 1ª de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de [...] Degüello de Ganado Mayor*».

Posteriormente, el Decreto Ley 1222 de 1986 «Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental» incorporó la anterior normativa *-al establecer la facultad para fijar la tarifa y limitaciones a la renta-* en sus artículos 161 y 162, en los cuales dispuso que «*los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor*» y que «*las rentas sobre degüello no podrán darse en arrendamiento*».

Conforme con lo expresado por la Corte Constitucional<sup>12</sup> el impuesto de degüello consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo, que paga al departamento o municipio quien se dedique al sacrificio de ganado mayor o menor. Así, se fija de manera directa en cada caso el **sujeto activo, que es el departamento o municipio**, según se trate de ganado mayor o menor; **el sujeto pasivo, que es la persona dedicada al sacrificio del ganado**; **el hecho gravado, que es el sacrificio de la res**; y en cuanto a las tarifas, estas deben ser establecidas por los departamentos, según lo dispuesto en el artículo 161 del Decreto 1222 de 1986, respecto del impuesto de degüello de ganado mayor.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

<sup>12</sup> Sentencia C-080 de 1996

En la citada sentencia C-080 de 1996, la Corte Constitucional indicó que el artículo 1º de la Ley 8ª de 1909, “perdió vigencia” por subrogación del Decreto Ley 1222 de 1986, pero consideró ajustado a la Constitución dicho impuesto / (...), al señalar que:

*« [...] No existe ninguna disposición de carácter constitucional que exima los denominados productos de primera necesidad de la imposición de gravámenes directos o indirectos. [...] El denominado **impuesto de degüello** grava la actividad del sacrificio de ganado, no el consumo de la carne, lo que no implica que esta Corporación desconozca, que como es usual e inevitable parte o la totalidad de este costo sea trasladado al consumidor. Este tipo de impuestos es esencial en la estructura fiscal de las entidades territoriales para el desarrollo eficaz del principio de descentralización.*

*No encuentra entonces esta Corporación en la disposiciones legales impugnadas por el actor, referidas al denominado impuesto de degüello, ningún elemento que implique violación del ordenamiento superior, pues al contrario, **su contenido se adecúa en todo a los principios y objetivos de la Carta de 1991.**» (se destaca)*

Precisado lo anterior, frente a los cargos planteados, se observa lo siguiente:

El apelante alega que el artículo 46 de la Ordenanza N° 11 del 19 de agosto de 2006 debe ser declarado nulo, pues, en su sentir, la Asamblea debía fijar directamente los elementos del impuesto de degüello, lo que constituye una regla de legalidad que se vulneró al delegar la competencia al gobernador para que estableciera las obligaciones de liquidar, recaudar, declarar y pagar el mencionado tributo. La norma acusada dispone que *“El Gobernador del Departamento podrá establecer la obligación en cabeza de frigoríficos y mataderos públicos de liquidar, recaudar, declarar y pagar el impuesto al Departamento.»*

Al respecto, se reitera y destaca que los órganos de representación popular deben fijar directamente los elementos del tributo. Así, conforme con el principio de

legalidad tributaria, se exige que los órganos de elección popular señalen los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, como ocurrió en el caso.

En efecto, / [L]a Asamblea Departamental de Bolívar contaba con la autorización legal para determinar los elementos del tributo en cuestión, pues, de acuerdo con sus requerimientos y prioridades, puede establecer dentro de su territorio los impuestos que considere necesarios, autorizados previamente por la ley, uno de ellos, de larga tradición en el país, como es el denominado impuesto de degüello, el cual, se reitera, grava la actividad del sacrificio de ganado.

Por ello, conforme con la postura de esta Sala, las entidades territoriales, como en este caso el Departamento de Bolívar, cuentan con la facultad para establecer los elementos del tributo, siempre que el mismo haya sido creado o autorizado por la Ley que, como se vio, fue cedido por el Estado a los entes territoriales desde la Ley 8ª de 1909, subrogada por los artículos 161 y 162 del Decreto Ley 1222 de 1986, declarados exequibles por la Corte Constitucional<sup>13</sup>.

Analizado el contenido de la norma demandada, y en su conjunto los demás artículos que integran el Capítulo VI de la Ordenanza 11 de 2006<sup>14</sup>, que no fueron modificados por la Ordenanza 17 de 2011, se observa que la Asamblea Departamental de Bolívar, conforme con su facultad impositiva, estableció los elementos del impuesto de degüello de ganado mayor en su jurisdicción, por lo que contrario a lo aducido por el recurrente, no trasladó tales atribuciones al gobernador.

---

<sup>13</sup> Sentencia C-080 de 1996

<sup>14</sup> Artículos 40 a 45.

Ahora bien, en relación con el recaudo del tributo y su finalidad, esta sección se ha pronunciado en los siguientes términos<sup>15</sup>:

*«Sobre el particular, ha sido jurisprudencia de la Sala, que la reglamentación pertinente a la regulación del procedimiento para el exacto recaudo, fiscalización, control y aún la ejecución coactiva del tributo y en general del establecimiento de los reglamentos necesarios para su determinación individual, son aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de su creación, como lo es el de su pago. Esto es, **a la tarea de cobrar y permitir que se materialice lo previsto en la ley, a efecto de arbitrar los recursos de que se trata como propios del nivel territorial, materias para las cuales opera la autonomía territorial de las citadas entidades, a las que se reconoce competencia propia para expedir los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo de sus gravámenes, conforme a la competencia administrativa o de gestión otorgada por la Carta, para “administrar los recursos” (art. 287 - 3), en la forma como se expresó entre otros, en fallo del 22 de noviembre de 1986, exp. 8005**” (se destaca)*

De acuerdo con lo anterior, la Sala advierte que la facultad opcional<sup>16</sup> que le fue otorgada al gobernador en el mencionado artículo 46 de la Ordenanza N° 11 de 2006, se dirigía únicamente a la forma en que se materializaría el cumplimiento del pago del impuesto de degüello de ganado mayor, con fundamento en la regulación establecida en dicha ordenanza, para lo cual el órgano de representación popular, esto es, la Asamblea Departamental, se encontraba investida por disposición legal y constitucional.

En ese sentido y en concordancia con lo señalado por el tribunal, no se trasgredieron la Constitución ni la ley, en razón a que la disposición demandada no estableció, ni delegó en cabeza del gobernador ninguna facultad propia de la Asamblea de Bolívar.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias de 13 de diciembre de 2013, Exp. 17880, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y de 22 de septiembre de 2016, Exp. 21942, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia (E).

<sup>16</sup> Pues la norma alude a que “podrá”.



Como se anotó anteriormente, el legislador autorizó a las asambleas departamentales para que, en ejercicio de su autonomía, definieran, entre otros, la forma de recaudo, las características y todos los demás aspectos referentes a la materialización del impuesto de degüello de ganado mayor que se realice en el departamento. Las anteriores razones son suficientes para negar la prosperidad de este cargo.

Por último, el apelante señaló que debe ser declarado nulo el artículo 3 de la Ordenanza N° 17 del 31 de julio de 2011, por cuanto aumentó la tarifa del impuesto de degüello de ganado mayor, sin que previamente se analizara la pertinencia entre costo y beneficio, desconociendo los principios de proporcionalidad, eficiencia y eficacia de que tratan los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, situación que afecta a los propietarios de ganado, frigoríficos y mataderos que operan en el departamento de Bolívar.

En este punto la Sala reitera que la fijación de los elementos del tributo en general y de la tarifa en particular, corresponden al ejercicio de la facultad impositiva de las entidades territoriales, en desarrollo de su autonomía, conforme con lo previsto en los artículos 287, 300-4 y 338 de la Constitución Política.

En el caso, como ya se dijo, la asamblea departamental está facultada para fijar la tarifa del impuesto de degüello de ganado mayor, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 del Decreto Ley 1222 de 1986 y lo precisado al efecto en la sentencia C-080 de 1996.

Además, como lo anotó el a quo, el demandante se limitó a cuestionar la tarifa establecida en los actos acusados, sin controvertir las razones del aumento de dicha tarifa, pues se limitó a aducir que contrariaba los principios de eficiencia, equidad y progresividad, pero no presentó argumentos ni pruebas que permitan concluir que el departamento impuso cargas desproporcionadas, o que

pretendiera recuperar en exceso el costo del servicio. En consecuencia, no prospera el cargo.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no procede condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia del 21 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

**SEGUNDO:** No se condena en costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

**RECONÓCESE PERSONERÍA** al doctor Renato Arturo de Silvestri Saade para representar al Departamento de Bolívar, en los términos del poder conferido, que obra en el folio 309.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Presidente de la Sección

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ   JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**