



Cartagena de Indias D.T. y C., dos (02) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

<b>Medio de Control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-003-2017-00154-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>CAMPOLLO S.A.</b>
<b>Demandado</b>	<b>MUNICIPIO DE ARJONA BOLÍVAR</b>
<b>Magistrado</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<i>Suspensión de actos administrativos carece de requisitos legales.</i>

**I.- PRONUNCIAMIENTO**

Avocado el conocimiento del asunto de la referencia, observa esta Sala que, se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación presentado por la parte de demandada contra el auto de fecha dieciséis (16) de agosto de 2017, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por medio del cual se accede a la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

**II.- ANTECEDENTES**

**2.1.- Auto Apelado<sup>1</sup>**

En la providencia objeto del recurso de fecha 16 de agosto de 2017, el juzgado de conocimiento decidió suspender los actos administrativos contenidos en la Resolución N° DG-LIQ- SPN-003 de fecha 22 de noviembre de 2016, la cual liquida el impuesto degüello e impone sanción al demandante; así como también la Resolución del 26 de enero de 2017, por la cual se resuelve el recurso de reconsideración contra el anterior acto administrativo; igualmente se ordenó la suspensión de todos los actos definitivos y de tramites derivados de la imposición de la sanción .

El fundamento principal de la decisión fue que, los actos administrativos demandados, desconocen prima facie la ley 1333 de 1986, manifestando que tal disposición en su artículo 259 numeral 2°, contemplo una prohibición expresa de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera; la anterior postura la asumió, teniendo en cuenta que CAPOLLO S.A, es una empresa que desarrolla un actividad avícola primaria.

Menciona el A quo que, la parte demandada expone que no se citan como normas violadas el Acuerdo 008 de febrero 28 de 2009 y el 017 de diciembre 28 de 2013; frente a este supuesto, indica que, los acuerdos municipales que establecieron el impuesto degüello en el municipio de Arjona, no fueron objeto de demanda o tampoco se pretendió la nulidad simple de estos actos, aduciendo que la solicitud de suspensión provisional no estaría llamada

<sup>1</sup> Folios 118-121 cuaderno 1.



13-001-33-33-003-2017-00154-01

a prosperar, toda vez que, de un acuerdo municipal no se podría decretar tal medida cautelar. Expresando que, como se está frente un proceso en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, las pretensiones están encaminadas a la nulidad de un acto de contenido particular y el resarcimiento del mismo, alegando que la posición del demandado carece de fundamento.

En cuanto a que no se demandó la Resolución de apropiación presupuestal de dineros N°. APP 001 de fecha 24 de mayo de 2017, menciona el Juez de primera instancia que, no hay constancia de que la misma haya sido notificada al actor.

Finaliza sus argumentos, expresando que, la decisión adoptada en la providencia se tomó en aras de evitar un detrimento patrimonial, debido a que si se espera el término para proferir sentencia, se derivaría en una acumulación de intereses que debería pagar el Municipio de Arjona a la Sociedad Campollo en reorganización, si se accediera a las pretensiones de la demanda.

## **2.2. Fundamentos del recurso de apelación<sup>2</sup>**

EL apoderado de la parte demandada fundamenta el recurso de apelación así:

En relación a la posición asumida por el Despacho que suspende provisionalmente los actos administrativos demandados, la entidad demandada en el recurso de alzada, manifiesta que el Ad quo incurrió en un error fáctico y de derecho, en confundir los conceptos de impuesto de industria y comercio y el de impuesto degüello.

Menciona que, el municipio de Arjona recaudo e inicio un proceso tributario por el cobro de impuesto de degüello a las aves de CAMPOLLO S.A, en el cual identificó que no existe solo un acto administrativo que imponga a la parte demandante cancelar el impuesto de industria y comercio; aduce que tal situación llevo al juez de primera instancia a decretar la medida cautelar; que a su juicio es totalmente improcedente; exhortando a esta Magistratura a verificar el artículo 119 del Estatuto Tributario Municipal.

Así mismo, aduce que, el municipio de Arjona no ha impuesto gravamen a la producción avícola, y mucho menos ha gravado el sacrificio de la ave con el impuesto de industria y comercio; precisando que, el acto de levante, engorde y cría de las aves no se ha asignado con impuesto municipal alguno.

Fundamenta el recurso de alzada, en que, el argumento del despacho es similar al de la parte demandante; indicando que ni las gobernaciones ni las alcaldías pueden cobrar impuesto alguno a los establecimientos de comercios que se dedican a criar ganado vacuno y a matarlos. Manifestando

<sup>2</sup> Fol 124-133 cuaderno 1.



13-001-33-33-003-2017-00154-01

que, no se estaría gravando la actividad de degüello de ganado mayor, sino la producción primaria ganadera, la cual a su juicio tiene una prohibición expresa de gravamen.

Resalta que, la medida cautelar es improcedente, mencionando que el proceso tributario que originó el decreto de las medidas de embargo y secuestro había finalizado, señalando que los recursos ya fueron apropiados por la entidad territorial, manifestando la inexistencia de trámite administrativo contra CAMPOLLO S. A en Reorganización.

Expresando que, el 24 de mayo de 2017, por medio de la resolución de apropiación de dineros N° AP.00001de 2017, se liquidó la obligación y se ordenó la apropiación de la suma de ciento veintiséis millones trescientos setenta y ocho mil novecientos noventa y cuatro pesos (126.378.294), alegando que no hay objeto sobre la cual recaiga materialmente la medida cautelar decretada.

### 2.3 Oposición al recurso<sup>3</sup>

El apoderado de la parte demandante, mediante escrito presentado el 21 de septiembre en el Juzgado Tercero Administrativo Oral del circuito de Cartagena, presentó oposición al recurso incoado por el Municipio de Arjona.

Aduce el demandante que, no es cierto que se esté confundiendo el impuesto de industria y comercio con el impuesto degüello; debido a que lo que se demostró e interpretó con la lectura de las normas es que a la producción avícola primaria no se le puede cobrar ningún tipo de impuesto o gravamen en cualquier denominación, por lo que el argumento de la confusión, carece de sentido.

Expresa que, el municipio quiere confundir la producción avícola o ganadera con la producción avícola o ganadera primaria. Enfatizando que, desde la presentación de la solicitud de medida cautelar nunca se había dicho que se está gravando la producción avícola, por el contrario siempre se mencionó que la misma no puede tener ningún tipo de impuesto.

Sostiene que, no es válido el argumento de la apelación, en donde se menciona que, no es procedente una suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar; como quiera que, el municipio no puede pretender que la Jurisdicción como garante de la legalidad de las actuaciones no las pueda suspender.

Finaliza diciendo que, la Resolución de apropiación de dineros No. AP 00001 de 2017, nunca le ha sido notificada.

<sup>3</sup> Folios 140-147 cuaderno principal.



13-001-33-33-003-2017-00154-01

### III.-CONSIDERACIONES

#### 3.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

#### 3.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena.

#### 3.3. Problema Jurídico

La Sala se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así:

*¿Si la medida cautelar decretada dentro del presente proceso cumple con los requisitos establecidos en la norma vigente, esto es, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?*

#### 3.4 Tesis de la sala

La Sala **REVOCARÁ** la providencia de primera instancia, toda vez que, no existe una confrontación palmaria entre las normas que regulan la procedencia de la suspensión de los actos administrativos, con el andamiaje normativo que reglamenta el impuesto de degüello de ganado menor en las entidades territoriales, y la prohibición de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola.

Para resolver el presente asunto, la Sala adelantará el siguiente estudio: (i) Las medidas cautelares en el ordenamiento procesal administrativo; (ii) autonomía fiscal de las entidades territoriales impuesto;(iii) caso en concreto; y (iv) conclusión.

#### 3.5 Marco Normativo

##### 3.4.1. Las medidas cautelares en el ordenamiento procesal administrativo.

A partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez, o la Sala tratándose de juez colegiado,



13-001-33-33-003-2017-00154-01

decretar en providencia motivada las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.<sup>4</sup>

El artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, amplió el contenido y alcance de las medidas cautelares consagrado en el Decreto 01 de 1984, que se encontraba limitado a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, como acto jurisdiccional de naturaleza preventiva y provisional, disponiendo la nueva normatividad que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conserivas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

### 3.5.1.2 Suspensión provisional de los actos administrativos

A su vez, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo establece como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

**"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."

En cuanto a la interpretación de la norma, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia del 13 de septiembre de 2012, Radicado bajo el No. 11001-03-28-000-2012-00042-00. Con ponencia de la Consejera doctora Susana Buitrago Valencia, precisó:

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 229





13-001-33-33-003-2017-00154-01

"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis** del acto demandado y su **confrontación** con las normas superiores invocadas como violadas, o, **ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud. (Subrayas fuera del texto)

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba."

De la jurisprudencia en cita, concluye la Sala que bajo el amparo del nuevo Código Contencioso Administrativo, **(i)** La solicitud de medida cautelar puede tener sus propios fundamentos o apoyarse en los planteados en la demanda, **(ii)** su decreto procede cuando la violación de las normas invocadas surge: **a.** del análisis del acto demandado con las normas invocadas como violadas o **b.** del examen de las pruebas allegadas con la solicitud. En este orden, con la



13-001-33-33-003-2017-00154-01

nueva regulación, se le permite al juez realizar un estudio de una manera más amplia sobre la legalidad del acto enjuiciado.<sup>5</sup>

Sobre este asunto, en particular, en sentencia de fecha 28 de enero de 2019 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, siendo Consejero Ponente el doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro del proceso radicado bajo el número 11001-03-24-000-2014-00302-00 hace referencia a lo siguiente:

*"... La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris** y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho...**" (Negrillas fuera del texto)*

*Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu**, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad..."*

### 3.6 Caso concreto

#### 3.6.1 Hechos Probados

- Copia del certificado de existencia y representación legal de la Sociedad Anónima Campollo, expedida por la cámara de comercio de la ciudad de Bucaramanga. (visible de folio 27 a 36 cuaderno principal).
- Copia de la Resolución N° DG-LIQ-SPN-003 de fecha 22 de noviembre de 2016, expedida por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Arjona Bolívar, por medio de la cual se resuelve imponer el impuesto de degüello menor a Campollo S.A. (visible de folio 53 a 60 del cuaderno principal).
- Copia del recurso de reconsideración de fecha 22 de diciembre de 2016, incoado por Campollo S.A, contra el acto que le impone el impuesto degüello. (visible de folio 61 a 71 del cuaderno principal).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta providencia del 29 de enero de 2014, MP. Dr. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ, radicado interno 20066.



13-001-33-33-003-2017-00154-01

- Copia de la notificación de proceso administrativo de cobro coactivo del impuesto degüello. (fol 73 del expediente)
- Copia del Mandamiento e pago No. MDPDG 00001 de 2017, en el que se resuelve librar orden de pago por vía administrativa a favor del Municipio de Arjona y a cargo de la sociedad Campollo S.A. ( folios 74-75 del expediente).
- Copia del escrito, en el cual la sociedad campollo propone las excepciones al mandamiento de pago No. MDPDG 00001 de 2017. (fols 76 – 82 del expediente).
- Copia del acto administrativo de fecha 07 de abril de 2017, expedido por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Arjona Bolívar, por medio del cual se decide rechazar las excepciones por no encontrar probada la falta de ejecutoria del título. (Fols 84-86 del expediente)
- Copia de la Resolución N° 20140362734 del 04 de noviembre de 2014, proferida por el Instituto Nacional de vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA (milita de folio 87 a 89 del expediente).
- Certificación expedida por el Director de Alimentos y Bebidas del INVIMA, en la que consta que la sociedad Campollo S.A, tiene implementado el sistema HACCPP para productos o líneas de producción de pollo entero y/o despresado, refrigerado o congelado y vísceras comestibles congeladas.(milita a folio 91 del cuaderno principal).
- Copia del acto administrativo de fecha 26 de enero de 2017, expedido por la Secretaria de Hacienda, tesorería y asuntos agropecuarios del Municipio de Arjona – Bolívar, en el cua se le da respuesta al recurso de reconsideración presentado por Campollo S.A, contra la resolución que les impone el impuesto degüello. (vsible de folio 107 a 110 del expediente).
- Copia de la Resolución de apropiaciones de dinero N°. AP. 00001 de 2017, expedida por la Secretaria de Hacienda del municipio de Arjona. (visible de folio 112 a 116 del cuaderno principal).

### **3.6.2 Análisis de las pruebas frente al caso concreto**

En el caso bajo se tiene que, la sociedad anónima Campollo, presentó solicitud de medida cautelar, en la que requirió la suspensión provisional de la Resolución N° DG-LIQ- SPN-003 de fecha 22 de noviembre de 2016, por medio del cual se liquida el impuesto degüello de ganado menor de aves de corral y se sanciona al demandante; así como también la Resolución del



13-001-33-33-003-2017-00154-01

26 de enero de 2017, por la cual se resuelve el recurso de reconsideración, confirmando la anterior decisión.

Argumentando que, lo decidido en los actos administrativos, transgredía lo dispuesto en el literal a numeral 2º del artículo 39 de la ley 14 de 1983, así como también el Decreto Ley 1333 de 1986 en su numeral 2º.

En ese orden de ideas, el Municipio de Arjona Bolívar contesta la solicitud de medida cautelar, sosteniendo que, no existe vulneración alguna a los derechos de la demandante, ni contravención a la constitución y a la ley; advirtiendo que, los actos demandados conservan la presunción de legalidad, pues en ningún momento la administración ha gravado impuesto alguno para la producción avícola primaria.

Así las cosas, el conocimiento del asunto en primera instancia, le correspondió al Juzgado Tercero Oral del Circuito de Cartagena; el cual decide decretar, por medio de auto del 16 de agosto de 2017, la suspensión provisional de los actos administrativos de fecha 22 de noviembre de 2016 y del 26 de enero de 2017; sustentando que, el ente territorial demandado, desconoce la prohibición expresa de imponer gravámenes a la producción primaria, agrícola y ganadera. En razón a esto, el apoderado del Municipio de Arjona, presentó oportunamente recurso de apelación, alegando que, el A quo, no tuvo en cuenta que el impuesto gravado por la administración municipal, es el degüello y no el de producción avícola primaria.

Procede esta Sala a pronunciarse sobre el problema jurídico de esta providencia, el cual se circunscribe si la medida cautelar decretada dentro del presente proceso cumple con los requisitos establecidos en la norma vigente, esto es, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En sentido, se tiene que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, establece que para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos, se debe constatar que *la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

Dicho esto, para este cuerpo colegiado, no existió profundidad en el análisis para determinar la procedencia de la suspensión provisional de los actos demandados; como quiera que los mismos, *le imponen a Campollo S.A, el impuesto degüello de ganado menor; más no el impuesto por producción avícola primaria.*

Encuentra esta Sala que, para determinar la permanencia de la suspensión de los actos demandados, se hace necesario entender que la prohibición del impuesto de producción avícola primaria se encuentra consagrada en el literal a numeral 2º del artículo 39 de la ley 14 de 1983, el cual reza:



13-001-33-33-003-2017-00154-01

**ARTÍCULO 39.-** No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes:

2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los Departamentos y Municipales las siguientes prohibiciones:

a. La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea."

Así como también que, el impuesto degüello de ganado menor se encuentra incorporado en nuestro ordenamiento jurídico por mandato legal, en las siguientes disposiciones normativas:

**Decreto Legislativo 41 de 1905**  
"Sobre arbitrios rentísticos"

"**Artículo 25.** En los departamentos en donde estén rematadas las rentas de degüello y de tabaco se respetarán los derechos adquiridos por los rematadores hasta que terminen sus respectivos contratos; y el valor de esas rentas ingresará en el Tesoro departamental.

PARAGRAFO. En los departamentos en donde no estén rematadas las rentas expresadas, el Gobierno establecerá la de pieles y reconocerá en favor de aquellos el valor que actualmente derivan por el impuesto sobre degüello."

**Decreto 1344 de 1908**

"Por el cual se cede en provecho de los departamentos y los municipios el producto de algunas rentas y se reglamenta la manera de invertirlo."

"**Artículo 1o.** Cédese en provecho de los departamentos y los municipios el producto de las Rentas de Licores Nacionales y degüello de Ganado Mayor y el de las de Peajes, Pontazgos, Barcas y Derecho de pesca, donde estas últimas estén establecidas, y el de las demás que al expedirse la Ley 1a. de 1908 eran departamentales, excepto las de Registro y Anotación..."

**Ley 20 de 1908**

"Que adiciona y reforma la Ley 149 de 1888, sobre régimen político y municipal."

".....

"**Artículo 17**

"...

Numeral 3. Serán rentas municipales: .....  
la renta de degüello de ganado menor ;"

**Ley 31 de 1945**

"Por la cual se suscriben unas acciones en la Cooperativa de Acción Económica de Caldas Limitada y en la Unión Central Cooperativa de Abastecimiento, Limitada, y se dictan otras disposiciones"

".....

"**Artículo 3o.** El impuesto de degüello continuará causándose y recaudándose en la forma acordada por las disposiciones legales que hoy regulan la materia.

Mas con el fin de favorecer la industria ganadera y las conveniencias del consumidor, cuando el dueño de ganado mayor o menor declare, en la





13-001-33-33-003-2017-00154-01

*Recaudación respectiva, que va a sacrificar determinadas reses para transportar las carnes a lugar distinto de aquel en que los ganados se sacrifican, el impuesto se pagará en el lugar en donde las carnes se consuman.*

*Para los efectos del inciso anterior, el dueño de las reses sacrificadas deberá indicar pormenorizadamente, el lugar a donde destina las carnes y el número de cabezas que a cada plaza ha de transportar en las condiciones dichas. Todo fraude en esta declaración se sancionará con un recargo del ciento por ciento (100%) del impuesto respectivo.*

*En la reglamentación de este precepto, el Gobierno Nacional tomará las medidas que estime pertinentes para evitar fraudes a la renta."*

**Ley 20 de 1946**

"Por la cual se establecen unas prohibiciones"

"**Artículo 1o.** Prohíbese a los departamentos y municipios imponer o cobrar gravámenes de cualquiera clase o denominación a la producción y tránsito de los artículos alimenticios de primera necesidad que determine el Ministerio de la Economía Nacional, tales como papa, arroz, frutas, legumbres, plátano, lentejas, garbanzo, arveja, azúcar, panela, leche y sus derivados, frijoles, maíz, etc., así como a los establecimientos, actividades y elementos destinados a su producción.

"**Artículo 2o.** La prohibición establecida en el artículo 1o. de la presente Ley no afecta el impuesto predial, ni los de degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni los derechos por plazas de mercado y almotacén."

**Decreto Extraordinario 1222 de 1986**

"Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental"

"....."

"**Artículo 161.** Los Departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor

"**Artículo 162.** Las rentas sobre degüello no podrán darse en arrendamiento."

Nótese que de la normatividad precitada, se extrae, la legalidad del gravamen y de la exención, esto es el impuesto de degüello de ganado menor y la prohibición de producción avícola primaria.

Advierte la Sala, que en el sub judice que, para suspender los actos administrativos demandados, el A quo debió tener en cuenta que tanto el gravamen como la exención, tienen su origen en una norma de igual jerarquía; por tal motivo, en el análisis para la procedencia de la medida cautelar, era necesario hacer una confrontación palmaria entre lo dispuesto en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en las disposiciones normativas que sistematizan el impuesto de degüello de ganado menor en las entidades territoriales, y la prohibición de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola.

De esa forma, para esta Célula Judicial, es clara la motivación de los actos administrativos suspendidos, como quiera que, a folios 27 a 36 del expediente, obra el Certificado de existencia y representación legal de la





13-001-33-33-003-2017-00154-01

Sociedad Anónima Campollo, en el cual se establece que la accionante tiene en el objeto social, " la explotación de la industria avícola, como reproducción, cría, desarrollo, engorde, **sacrificio**, al igual que la comercialización y ejecución de todas las operaciones relacionadas con la actividad avícola" (...). Así mismo, se evidencia la actividad de sacrificio en la Resolución 201403362734 del 4 de noviembre de 2014, expedida por el INVIMA, donde se le concede a la accionante, la autorización sanitaria para el beneficio y desprese de aves de corral; afirmando que dentro de las funciones de Campollo S.A estaba el degüello de ganado menor.

Dicho lo anterior, no había lugar a la suspensión de los actos administrativos N° DG-LIQ- SPN-003 de fecha 22 de noviembre de 2016 y la Resolución del 26 de enero de 2017; en razón a que, dentro de las actividades que practica la Sociedad Anónima Campollo, estaba el degüello<sup>6</sup> de aves de corral, por tal motivo, el gravamen impuesto si estaba ajustado a derechos, más cuando el municipio de Arjona para el año 2017, fecha en que se presentó la demanda de la referencia, reguló en el Acuerdo Municipal n° 013 del 28 de diciembre de 2017, en el que se compila normativa sustantiva sobre los tributos vigentes territoriales, sanciones, régimen de procedimiento, el régimen de cobro coactivo y exenciones y/o tratamientos especiales del Municipio de Arjona Bolívar.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Degüello (RAE): acción de degollar –Degollar (RAE): Cortar la garganta o el cuello a una persona o animal. Sinónimos: sacrificar, decapitar, guillotinar, yugular.

<sup>7</sup> "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 017 de Diciembre 28 de 2013, se actualiza con base en la actual reforma tributaria LEY 1819 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2016 y se compila la normativa sustantiva sobre los tributos vigentes territoriales, sanciones, régimen de procedimiento, el régimen de cobro coactivo y exenciones y/o tratamientos especiales del Municipio de Arjona Bolívar."

#### IMPUESTO DE DEGÜELLO DE GANADO MENOR

ARTICULO 118. NATURALEZA Y CREACIÓN LEGAL. Este impuesto al sacrificio de ganado menor, se encuentra autorizado por las siguientes normas vigentes; Leyes 20 de 1.908, 31 de 1.945, 20 de 1.946 y decretos Nros. 1226 de 1.908 y 1333 de 1.986.

ARTICULO 119. HECHO GENERADOR. Lo constituye el degüello o sacrificio de ganado mayor y menor, tales como ganado vacuno hembra y macho el porcino, ovino, caprino, aves de corral, reptiles y demás especies menores que se realice en la jurisdicción Municipal.

ARTICULO 120. SUJETO PASIVO. Es el propietario o poseedor del ganado menor que se va a sacrificar.

ARTICULO 121. BASE GRAVABLE. Está constituida por el número de especies menores por sacrificar y los servicios que demande el usuario.

ARTICULO 124. OBLIGACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SACRIFICIO DE GANADO MENOR. Los mataderos, frigoríficos, establecimientos y similares, presentarán mensualmente a la Administración Tributaria Municipal una relación sobre el número de animales sacrificados, clase de ganado (menor), fecha y número de guías de degüello y los recibos de pagos del valor del impuesto.



13-001-33-33-003-2017-00154-01

Siguiendo el hilo conductor, en este asunto, está acreditado que, mediante el proceso administrativo de cobro coactivo que finalizó con la expedición de la Resolución de apropiaciones de dinero N°. AP. 00001 de 2017, en la cual el Municipio de Arjona se apropió de ciento veintiséis millones trescientos setenta y ocho mil doscientos noventa y cuatro pesos, en razón del impuesto degüello de la sociedad campollo S.A.

Finalmente, es claro para esta Sala que, la medida cautelar decretada, no era procedente, pues para que la misma surgiera, era necesario un análisis normativo y probatorio, que permitiera establecer si la actuación de la administración iba en contra de lo establecido en el ordenamiento jurídico; sin embargo, hecho el análisis por parte de estos administradores de justicia, se evidenció que no había lugar a la suspensión de los actos administrativos enjuiciados.

### 3.7 Conclusión

Colofón de lo anterior, la Sala procederá a **REVOCAR** la providencia de dieciséis (16) de agosto de 2017, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, como quiera que no existe una confrontación palmaria entre los requisitos de la suspensión provisional y las normas que se aducen transgredidas, por los actos administrativos demandados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión 002,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia de dieciséis (16) de agosto de 2017, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por las consideraciones antes expuestas.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen.

**TERCERO: DÉJENSE** las constancias que correspondan en el sistemas de anotación y registro siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado



2 2