Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Certificate No. LAT - 1005

Bogotá D.C., jueves, 25 de junio de 2026

Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-1392	
Vigencia	2026
Consecutivo	ASO-D-1392
Asunto	INTERVENCIÓN CIUDADANA. EXPEDIENTE D - 169.
Fecha de Radicación	26/06/2026-03:55 PM
Destinatarios Externos	MAGISTRADO SUSTANCIADOR VLADIMIR FERNÁNDEZ.

Honorable
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado Sustanciador
Corte Constitucional
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
Ciudad

Asunto: Intervención ciudadana.
Referencia: Expediente D-16913.
Norma demandada: Artículo 172 y subtítulo «IX. Impuesto de degüello de ganado menor» —en particular, el artículo 226— del Decreto Ley 1333 de 1986, «por el cual se expide el Código de Régimen Municipal».

Honorable doctor Fernández:

Yo, Andrés Santamaría Garrido, identificado con cédula de ciudadanía n.º 94 499 269, con domicilio en Bogotá, actuando en mi calidad de Director General de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), entidad que articula y representa a treinta y dos (32) ciudades del país, en ejercicio del derecho reconocido en el artículo 242.1 de la Constitución Política y en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, presento intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, con el propósito de defender la EXEQUIBILIDAD de las disposiciones demandadas.

1. RESUMEN EJECUTIVO

1) La demanda solicita declarar inexequibles el artículo 172 y el subtítulo «IX. Impuesto de degüello de ganado menor» del Decreto Ley 1333 de 1986 con apoyo en dos reproches: (i) que el Presidente de la República habría excedido las facultades de codificación que le confirió la Ley 11 de 1986 al incorporar al Código de Régimen Municipal un tributo presuntamente derogado en 1913, y (ii) que las disposiciones constituirían una «autorización en blanco» que no determina el hecho generador, con violación de los principios de legalidad y certeza tributaria (arts. 150.12 y 338 C.P.). En esta intervención, Asocapitales demuestra que ninguno de los dos reproches está llamado a prosperar.

2) El impuesto de degüello de ganado menor es una renta municipal de larguísima tradición —existe en nuestra legislación desde la época colonial— cuyos elementos esenciales son ciertos y determinables y cuya base legal vigente fue válidamente subrogada con su incorporación en el Código de Régimen Municipal. La Corte Constitucional ya identificó esos elementos en la Sentencia C-080 de 1996 y, sobre

cargos prácticamente idénticos a los que ahora se formulan, se inhibió de fallar de fondo en la Sentencia C-240 de 2024 por ineptitud sustantiva de la demanda.

3) La solicitud de esta intervención se sintetiza así:

Reproche de la demanda	*Respuesta de Asocapitales*
«Autorización en blanco»: la norma no determina el hecho generador (arts. 150.12 y 338 C.P.).	El hecho generador —el sacrificio de ganado menor— es cierto y determinable por el sentido natural y obvio de las palabras, y fue identificado en la Sentencia C-080 de 1996. En los tributos territoriales el Legislador solo fija los elementos básicos; la base gravable, la tarifa y el periodo corresponden a los concejos (arts. 287.3, 313.4 y 338 C.P.).
Exceso de las facultades de codificación: se habría «revivido» un tributo derogado en 1913.	La Ley 4 de 1913 (art. 97.3) reorganizó —no abolió— la competencia tributaria territorial; el tributo cuenta con bases legales vigentes posteriores (art. 3 de la Ley 31 de 1945 y art. 2 de la Ley 20 de 1946); y la Corte reconoció su «subrogación por incorporación» (Sentencia C-080 de 1996).
La norma confundiría el hecho generador con el momento del cobro.	El hecho generador (el sacrificio) y la causación (el momento del recaudo) son categorías distintas; pueden no coincidir por razones de eficiencia tributaria, sin que ello afecte la certeza del tributo.

4) Por lo expuesto, según se desarrolla en los acápites siguientes, Asocapitales solicita, principalmente, que se declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas y, en subsidio, que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, en línea con el precedente de la Sentencia C-240 de 2024.

2. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA Y EL INTERÉS DE LAS CIUDADES CAPITALES

El artículo 172 del Decreto Ley 1333 de 1986 encabeza el Capítulo II «De los impuestos municipales» y dispone que «[a]demás de los existentes hoy legalmente, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes». Dentro de ese capítulo, el subtítulo «IX. Impuesto de degüello de ganado menor» agrupa el tributo cuya única regla uniforme para todos los municipios es la del artículo 226, conforme al cual «[l]as rentas sobre degüello de ganado menor no podrán darse en arrendamiento». Sobre esa base, algunos concejos municipales han adoptado el impuesto mediante acuerdos, en ejercicio de la facultad del artículo 313.4 de la Constitución.

Esta Asociación articula y representa a las ciudades capitales del país, para algunas de las cuales el impuesto de degüello de ganado menor es una renta propia que financia la oferta social en sus territorios. La decisión que adopte la Corte incide de manera directa sobre las

finanzas territoriales y sobre rentas que la Constitución reconoce como propiedad exclusiva de las entidades territoriales (art. 362 C.P.). Por ello, y de manera consistente con la intervención que ya se rindió ante la Corte en el proceso que culminó con la Sentencia C-240 de 2024, Asocapitales reitera su postura institucional en defensa de la validez del tributo.

3. MARCO CONSTITUCIONAL: AUTONOMÍA TERRITORIAL Y CERTEZA TRIBUTARIA EN LOS TRIBUTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

La autonomía territorial (arts. 1, 287 y 288 C.P.) comprende el derecho de los municipios y distritos a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En materia tributaria, esa autonomía se articula con el principio de legalidad y de reserva de ley (art. 338 C.P.), en virtud del cual son las corporaciones de representación popular —el Congreso, las asambleas y los concejos— las llamadas a fijar los elementos de los tributos.

§ 1. *Rigidez y flexibilidad de la predeterminación*. La exigencia de certeza no opera del mismo modo frente a los tributos nacionales que frente a los territoriales. Tratándose de los del orden territorial, el Legislador no debe fijar exhaustivamente todos los elementos del tributo, pues hacerlo vaciaría la competencia que la Constitución radica en las asambleas y los concejos y vulneraría la autonomía territorial (arts. 287.3, 300.4 y 313.4 C.P.). De ahí que la jurisprudencia reconozca que el Legislador puede optar por una de tres alternativas: fijar todos los elementos del tributo, fijar algunos y dejar que las asambleas y los concejos señalen los restantes, o limitarse a crear o autorizar el tributo y dejar a las corporaciones territoriales la fijación de sus elementos[1]. Basta, en consecuencia, con que la ley cree o autorice el tributo y delimite, cuando menos, su hecho generador.

§ 2. *La certeza no es absoluta*. El principio de certeza admite grados de indeterminación y solo se entiende vulnerado cuando la oscuridad es invencible, esto es, cuando no es posible establecer por vía interpretativa el sentido y alcance de los elementos del tributo[2]. La inexequibilidad por falta de certeza es, así, un remedio extremo, reservado a la

[1] Sobre las alternativas con que cuenta el Legislador para la determinación de los elementos de los tributos territoriales, ver las Sentencias C-1043 de 2003, C-035 de 2009, C-891 de 2012 y C-101 de 2022. La Corte ha reiterado que, en estos tributos, la corporación legislativa puede: (i) señalar todos los elementos del tributo; (ii) fijar algunos y permitir que las asambleas y los concejos señalen los restantes; o (iii) limitarse a crear o autorizar el tributo y dejar a las corporaciones territoriales la fijación de sus elementos.

[2] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-594 de 2010. La Corte ha precisado que solo procede declarar la inexequibilidad de una disposición tributaria por falta de certeza cuando la indeterminación resulta insuperable, esto es, cuando no es posible establecer por vía interpretativa el sentido y alcance de sus elementos (oscuridad invencible).

indeterminación insuperable. Este es el marco con el que deben examinarse los dos reproches de la demanda.

4. EL HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO ES CIERTO Y DETERMINABLE: LA DISPOSICIÓN NO ES UNA «AUTORIZACIÓN EN BLANCO»

§ 3. *Sentido natural y obvio de las palabras.* El hecho gravado se identifica plenamente a partir del subtítulo de la ley: «IX. Impuesto de degüello de ganado menor». El verbo rector «degüello» tiene un sentido natural y obvio, comúnmente conocido: significa sacrificar al animal (degollarlo, darle muerte). Y «ganado menor» designa, por oposición al ganado mayor (vacuno y equino), a las especies menores: porcinos, ovinos y caprinos —cerdos, ovejas y cabras—. No existe, pues, ambigüedad alguna sobre la situación fáctica que da nacimiento a la obligación tributaria: el sacrificio de ganado menor.

§ 4. *Identificación jurisprudencial de los elementos.* La Corte ya precisó, con autoridad, los elementos de este tributo en la Sentencia C-080 de 1996: el impuesto grava la actividad del sacrificio —no el consumo de la carne—; el sujeto activo es el municipio en cuya jurisdicción se efectúa el sacrificio; el sujeto pasivo es la persona dedicada al sacrificio; y el hecho generador es el sacrificio mismo de la res. Esa caracterización, formulada para el impuesto de degüello, es enteramente trasladable al nivel municipal y disuelve el reproche de indeterminación. Así se expresó:

> «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».

Y luego dijo:

> «El principio de equidad en la teoría hacendística ha generado dos grandes teorías: la del beneficio y la de capacidad de pago; la primera señala que "los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos", esta es aplicable cuando el gasto público se financia con tasas e impuestos fijos y corresponde a las características del impuesto de degüello, el cual grava una actividad específica, el sacrificio de ganado para consumo, lo que implica que las tarifas para él señaladas no puedan estar relacionadas con la capacidad económica de la persona que se dedica a esa actividad, sino con la intensidad con que desarrolle la misma, su patrimonio no se ve afectado con esta imposición, pues se dirige a imponer una obligación tributaria sobre cada una de las reses que en desarrollo de su oficio sacrifique, siempre que su destino sea el consumo humano; los recursos recaudados por este concepto servirán a las entidades territoriales para financiar proyectos prioritarios que directa o indirectamente beneficiaran a la comunidad de la que hace parte el sujeto pasivo de la obligación, luego las normas acusadas no vulneran el principio de equidad».

§ 5. *Los elementos no fijados por la ley pertenecen a los concejos.* Que la base gravable, la tarifa y el periodo no aparezcan determinados en la ley nacional no es un defecto, sino la expresión misma de la autonomía territorial: son precisamente los elementos que, por diseño constitucional, corresponden a los concejos municipales (arts. 313.4 y 338 C.P.). Exigir que el Congreso los fijara de manera exhaustiva invertiría la distribución de competencias que la Carta consagra y vaciaría la potestad tributaria de las corporaciones locales. La disposición demandada, por tanto, no es una «autorización en blanco»: crea o autoriza el tributo y delimita su hecho generador, con lo que satisface el estándar constitucional mínimo, mientras que la eventual indeterminación de los elementos accesorios es superable por vía interpretativa y se concreta en los acuerdos municipales, sin alcanzar el umbral de oscuridad invencible que el artículo 338 exige para la inexequibilidad.

5. CONTINUIDAD HISTÓRICA Y SUBROGACIÓN POR INCORPORACIÓN: NI SE EXCEDIERON LAS FACULTADES DE CODIFICACIÓN NI SE «REVIVIÓ» UN TRIBUTO DEROGADO

El segundo reproche descansa en una premisa: que la Ley 20 de 1908 habría creado el tributo, que la Ley 4 de 1913 lo derogó y que, por tanto, al momento de la compilación de 1986 no existía base legal vigente, de modo que el Presidente habría «revivido» o creado un impuesto excediendo las facultades de codificación. La premisa es equivocada por tres razones independientes, cada una suficiente para desestimar el cargo.

§ 6. *Primera: la derogatoria de 1913 no extinguió el tributo, sino que reorganizó su fuente.* Es cierto que el artículo 340 de la Ley 4 de 1913 derogó la Ley 20 de 1908. Pero esa misma Ley 4 de 1913, en el numeral 3 de su artículo 97, autorizó a las asambleas departamentales a «Establecer y organizar los impuestos que necesiten para atender a los gastos de la Administración Pública», y radicó en las corporaciones territoriales la competencia para conservar y administrar sus rentas. Lejos de abolir el impuesto de degüello, la Ley 4 de 1913 reorganizó el marco de su creación y administración y lo mantuvo como renta territorial. Como ya lo advirtió la Corte en la Sentencia C-240 de 2024, el reproche pasa por alto «de qué manera [la Ley 4 de 1913] reguló la creación de impuestos municipales y departamentales cuando derogó» la Ley 20 de 1908.

§ 7. *Segunda: el tributo cuenta con bases legales vigentes posteriores a 1913.* Aun si se prescindiera por completo de los antecedentes anteriores a la Ley 4 de 1913, el impuesto encuentra fundamento en normas legales posteriores y plenamente vigentes al momento de la codificación: el artículo 3 de la Ley 31 de 1945 y el artículo 2 de la Ley 20 de 1946, que son justamente los antecedentes que la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda identificaron como compilados en los artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986 con ocasión del estudio de la demanda con expediente D-15498. El Presidente, por tanto, no «revivió» una norma de 1908: codificó bases legales vivas de 1945 y 1946, sobre el sustrato de la competencia territorial reconocida desde 1913.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 31 de 1945 establece:

> «El impuesto de degüello continuara causándose y recaudándose en la forma acordada por las disposiciones legales que hoy regulan la metería.
>
> 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 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 te precepto, el Gobierno Nacional tomará las medidas que estime pertinentes para evitar fraudes a la renta».

Y artículo 2 de la Ley 20 de 1946:

> «La prohibición establecida en el articulo 1° de la presente Ley no afecta al impuesto predial ni los de degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni los derechos por plazas de mercado y almotacén».

De consiguiente, no había duda de su existencia cuando se expidió el Decreto Ley 1333 de 1986.

§ 8. *Tercera: la subrogación por incorporación y la amplitud de la codificación bajo la Constitución de 1886.* La Corte, en la Sentencia C-080 de 1996, reconoció que las normas dispersas sobre el degüello fueron «subrogadas por incorporación» en los Códigos de Régimen Municipal y Departamental de 1986, y que el impuesto «aparece en nuestra legislación desde la colonia y ha permanecido en ella a todo lo largo de la evolución de nuestras instituciones»[3]. La subrogación por incorporación implica que no era necesario que el Decreto 1333 de 1986 reprodujera literalmente cada antecedente: bastaba con el reconocimiento de la existencia del tributo y de la facultad municipal para adoptarlo. Además, el reproche debe medirse con la Constitución de 1886 —vigente al otorgarse y ejercerse las facultades extraordinarias—, bajo cuyo artículo 76 la codificación admitía cierta creación normativa; y la jurisprudencia tiene establecido que los códigos expedidos antes de 1991 con

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz). La Corte advirtió que el artículo 17 de la Ley 20 de 1908 fue subrogado por incorporación en el Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, y reconoció que el impuesto de degüello aparece en nuestra legislación desde la colonia y ha permanecido en ella a lo largo de la evolución de nuestras instituciones.

fundamento en facultades extraordinarias no son inexequibles por ese solo hecho, pues entonces no regía la prohibición que hoy consagra el artículo 150.10 de la Carta[4]. El cargo, en consecuencia, no debe prosperar.

6. HECHO GENERADOR Y CAUSACIÓN: DOS MOMENTOS JURÍDICAMENTE DISTINGUIBLES

La demanda confunde el hecho generador con la causación. El hecho generador es el presupuesto fáctico que da nacimiento a la obligación tributaria —en este caso, el sacrificio de ganado menor—. La causación, en cambio, es el momento en que, por disposición normativa, se entiende realizado ese hecho y la obligación nace o se hace exigible. Son categorías distintas del derecho tributario.

Por razones de eficiencia y de administración del tributo (art. 363 C.P.), es perfectamente constitucional que el momento de causación o de recaudo no coincida exactamente con el instante físico del sacrificio: por ejemplo, que el acuerdo municipal fije la causación al expedirse la guía o el documento que autoriza el degüello o la movilización, o al ingreso del animal a la planta de beneficio. Esa disociación no introduce indeterminación alguna en el hecho generador —que sigue siendo el sacrificio de ganado menor—, sino que responde a la necesidad de hacer practicable el recaudo. La objeción que deriva de esa disociación una supuesta incertidumbre confunde el «qué se grava» con el «cuándo se cobra» y, por ello, no demuestra vicio alguno de constitucionalidad.

7. LA INEPTITUD SUSTANTIVA DE LOS CARGOS: EL PRECEDENTE DE LA SENTENCIA C-240 DE 2024

Con independencia de lo anterior, existe una cuestión que en rigor es previa: los cargos no satisfacen las cargas mínimas de aptitud de toda demanda de inconstitucionalidad —claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia—, y la Corte ya lo declaró respecto de reproches prácticamente idénticos.

En la Sentencia C-240 de 2024 (Exp. D-15.498), frente a una demanda contra los mismos artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986, la Sala Plena se inhibió por ineptitud sustantiva, al constatar: (i) falta de certeza, porque el artículo 172 no «crea» el tributo —solo enuncia la posibilidad general de que los municipios establezcan impuestos— y el artículo 226 se limita a prohibir el arrendamiento de la renta, de modo que la proposición jurídica atacada no produce los efectos que el actor le atribuye; (ii) falta de especificidad, porque el

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-240 de 2024 (M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo), expediente D-15.498. La Sala Plena se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo sobre los artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986 por ineptitud sustantiva de la demanda, al hallar que los cargos carecían de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

reproche por exceso de facultades debía examinarse a la luz de la Constitución de 1886 (art. 76) y no del artículo 150.10 de 1991; y (iii) falta de pertinencia, porque el argumento de la derogatoria de la Ley 20 de 1908 por la Ley 4 de 1913 desatendió el contexto histórico y la forma en que esta última reguló la creación de los impuestos territoriales.

En la medida en que la presente demanda reedita esos mismos reproches y descansa en idéntica premisa equivocada —que el artículo 172 «crea» el tributo y que la norma no determina sus elementos—, incurre en los mismos defectos de aptitud. Por ello, si la Corte no acoge la solicitud principal de exequibilidad, lo procedente es que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo.

8. IMPACTO FISCAL SOBRE LAS CIUDADES CAPITALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El impuesto de degüello de ganado menor es una renta propia, histórica y fundamental, de la que participan la mayoría de los municipios y distritos del país —entre ellos las ciudades capitales— para atender la oferta social en sus territorios, en un país de marcada vocación agrícola y ganadera. Las rentas tributarias de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad de los particulares (art. 362 C.P.).

Una declaratoria de inexequibilidad privaría a los municipios de una fuente endógena consolidada, con un impacto fiscal directo sobre las finanzas territoriales y sobre el principio de descentralización fiscal (arts. 1 y 287 C.P.). La seguridad jurídica de esa renta y la sostenibilidad de las finanzas locales que de ella dependen aconsejan un pronunciamiento que despeje toda duda sobre su validez.

9. PETICIONES

Principal. Con fundamento en lo expuesto, Asocapitales solicita respetuosamente a la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLES el artículo 172 y el subtítulo «IX. Impuesto de degüello de ganado menor» —en particular, el artículo 226— del Decreto Ley 1333 de 1986, frente a los cargos analizados.

Subsidiaria. En el evento de que la Corte estime que los cargos no satisfacen las cargas mínimas de aptitud, se solicita que la Corte se INHIBA de emitir un pronunciamiento de fondo, en armonía con lo resuelto en la Sentencia C-240 de 2024.

10. ANEXO

Certificado de existencia y representación legal de Asocapitales.

11. NOTIFICACIONES

Asocapitales recibe notificaciones electrónicas en el correo info@asocapitales.co, con copia a nicolas.otero@asocapitales.co. También puede contactarnos al +57 (313) 262-5330.

* * *

Por las razones expuestas, Asocapitales acude respetuosamente ante la Corte Constitucional con el propósito de proteger la autonomía territorial, la seguridad jurídica de las rentas propias de las entidades territoriales y la sostenibilidad fiscal de las ciudades capitales, presupuestos institucionales sin los cuales no es posible garantizar el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado en el orden local.

De la Honorable Corte, con el debido respeto,

ANDRÉS SANTAMARÍA GARRIDO
Director General
Asocapitales

Elaboró: Nicolás Otero Álvarez, Director Jurídico