



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad simple con suspensión provisional
Radicación: 08001-23-33-000-2025-00249-01 (30885)
Demandante: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - Asobancaria
Demandado: Distrito de Barranquilla

Asunto: Apelación auto que negó el decreto de la suspensión provisional

La sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra lo decidido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, en auto del 6 de noviembre de 2025, que repuso la providencia del 23 de octubre de 2025, que había decretado la suspensión provisional de la norma acusada, para en su lugar, negar la medida cautelar.

ANTECEDENTES

1. La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (en adelante Asobancaria) solicitó la nulidad parcial del artículo 2 del Acuerdo 0015 de 2024¹, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, mediante el cual, entre otros, se estableció la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para instituciones financieras (Código 401).

Invocó como vulnerados los artículos 287-3; 313-4 de la CP y 14 del Decreto 2082 de 2021. Como fundamento, adujo que el municipio fijó la tarifa del ICA sin cumplir con los requisitos legales establecidos.

Explicó que se transgredieron las aludidas normas al no haber sido iniciativa del alcalde proponer y sustentar el incremento de la tarifa del tributo. Además, el acto acusado fijó una tarifa de ICA del 30 por mil, la cual supera el límite del 14 por mil establecido para el Distrito Capital en el artículo 4° del Acuerdo Distrital 816 de 2021, por lo que, a su juicio, esa determinación generó una vulneración directa de la ley y de la Constitución. Por último, solicitó la suspensión provisional de las normas demandadas, con fundamento en los mismos cargos.

2. Por auto del 8 de agosto de 2025, el tribunal corrió traslado de la medida cautelar solicitada.

3. El 19 de agosto de 2025, la parte demandada se opuso a la suspensión provisional. Expresó que la solicitud no estaba debidamente sustentada y, además, no se evidenciaba una contradicción normativa evidente.

Señaló que fijó la tarifa del ICA para las actividades de las instituciones financieras a partir de las que rigen en el Distrito Capital en aplicación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 que lo permite. Precisó que la norma que rige en esa jurisdicción en materia de ICA es el Decreto Ley 1421 de 1993 que establece que la tarifa del tributo podrá oscilar

¹ «Por el cual se adecúa y se ajusta el Estatuto Tributario en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones».



entre el 2% y el 30%. Por esa razón, en el acuerdo demandado se fijó la tarifa del ICA en el 30% porque está dentro del rango de las que rigen en el Distrito Capital y, en esa medida, se ajusta al ordenamiento y no procede la medida cautelar.

4. Por auto del 23 de octubre de 2025, el tribunal decretó la suspensión provisional de la norma demandada porque, a su juicio, la tarifa del 30 por mil que estableció el Concejo Distrital de Barranquilla excedía el límite previsto en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) para las instituciones financieras (3 por mil para las corporaciones de ahorro y vivienda y 5 por mil para las demás entidades).

5. El 28 de octubre de 2025, la parte demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación. Señaló que la decisión debía revocarse porque no tuvo en cuenta que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 permite que las normas del Distrito Capital se apliquen en ciudades capitales como Barranquilla, y según el Decreto Ley 1421 de 1993, el límite tarifario es del 30 por mil, el cual coincide con el fijado en la norma acusada.

6. El 4 de noviembre de 2025, Asobancaria se pronunció frente al recurso interpuesto. Precisó que el artículo 14 de la Ley 2080 de 2021 permite que se apliquen las normas que rigen en el Distrito Capital en materia de ICA siempre y cuando sean acordes a la realidad tributaria de la ciudad capital, pero no es un trasplante automático de las disposiciones en la materia. Además, el régimen tarifario del Decreto Ley 1421 de 1993, que contempla el rango del 2 por mil al 30 por mil, no tiene aplicación general porque no fija la tarifa concreta. Aclaró que, de conformidad con la Ley 1819 de 2016 y el Decreto Ley 1333 de 1986, el límite máximo de la tarifa del ICA es el 14 por mil, que excede la norma acusada.

7. El 6 de noviembre de 2025, el tribunal repuso la decisión de suspender provisionalmente la norma demandada. Explicó que no es pacífica la interpretación acerca de las normas que rigen en el Distrito Capital que pueden ser aplicadas por las ciudades capitales, pues existe discusión si son las que fijan los topes de la tarifa (mínimo y máximo) o las que consolidan el porcentaje como tal. Esa indefinición impide que se mantenga la decisión sobre la medida cautelar, ya que es un aspecto que necesariamente debe decidirse en la sentencia.

8. El 13 de noviembre de 2025, Asobancaria interpuso recurso de apelación contra el auto que revocó la suspensión provisional del acto acusado. Indicó que el Distrito de Barranquilla, en virtud de su autonomía fiscal, no puede imponer la tarifa del 30 por mil porque va más allá de lo que la ley le permite. Además, precisó que es el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 el que debe observarse para efectos de calcular ese elemento de la obligación tributaria para las actividades del sector financiero, cuyos límites son el 3 por mil para corporaciones de ahorro y vivienda y el 5 por mil para las demás entidades, porcentajes que supera la norma demandada.

Señaló que el hecho de tener en cuenta los límites de tarifa del ICA del Decreto Ley 1421 de 1993 desconoce el propósito del legislador al permitir adoptar las normas de Bogotá en las demás ciudades capitales, pues debe entenderse que son las que establecen puntualmente el porcentaje. Relacionó una serie de decisiones proferidas en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en las que se decidió la legalidad de acuerdos locales que fijaron la tarifa para los servicios financieros en el sentido de anular las normas cuestionadas.

9. Con ocasión del reparto efectuado por la Secretaría de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 04 de diciembre de 2025, el conocimiento del proceso le correspondió inicialmente a la consejera Myriam Stella Gutiérrez Argüello. En sesión del 05 de febrero de 2026, la Sala improbió el proyecto del auto presentado y, por consiguiente, mediante providencia del 06 de febrero siguiente se ordenó remitir el expediente al magistrado que



siguiera en turno, razón por la cual, el 11 de febrero de 2026 la Secretaría de la Sección remitió el expediente al despacho del ponente de la presente providencia.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con los artículos 125, 150 y 243-5 del CPACA, la Sala es competente para decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto que repuso la decisión de declarar la suspensión provisional de la norma acusada, para en su lugar, negarla.
2. En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si acertó el tribunal al negar la suspensión provisional del aparte del artículo 2 del Acuerdo 0015 de 2024², expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, mediante el cual, entre otros, se estableció la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para instituciones financieras (Código 401).
3. Para resolver, es pertinente señalar que el artículo 231 del CPACA prevé que en el proceso de nulidad es procedente la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado, cuando la ilegalidad surja: (i) de la confrontación con las normas superiores invocadas o (ii) del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.
4. En el caso concreto, encuentra la Sala que el demandante solicitó la suspensión provisional del artículo 2 del Acuerdo 0015 de 2024, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla en el que se estableció la tarifa del ICA para las actividades del sector financiero por tener una contradicción evidente con los artículos 287-3 y 313-4 de la CP y 14 de la Ley 2082 de 2021.
5. El tribunal, en principio, accedió a la suspensión provisional de la norma demandada porque superó el límite previsto en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) para las instituciones financieras (3 por mil para las corporaciones de ahorro y vivienda y 5 por mil para las demás entidades). El Distrito de Barranquilla recurrió esa decisión porque, a su parecer, la norma demandada no superó el límite señalado en el Decreto Ley 1421 de 1993 y que es el que rige en Bogotá.

A instancias del recurso de reposición, el *a quo* repuso la decisión y negó la suspensión provisional, argumentando que no es pacífica la posición acerca de las normas que deben observarse para efectos de fijar la tarifa del ICA para ese sector, pues algunas decisiones indican que son las que establecen los topes, mientras que otras sostienen que corresponden a las que estipulan el porcentaje como tal.

Contra esta decisión, Asobancaria presentó recurso de apelación y refirió que es procedente la suspensión provisional porque el Distrito de Barranquilla excedió su autonomía fiscal al imponer la tarifa del 30 por mil con desconocimiento del artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986, según el cual, la tarifa es del 3 por mil para corporaciones de ahorro y vivienda y del 5 por mil para las demás entidades, porcentajes que supera la norma demandada. Además, el hecho de tener en cuenta los límites de tarifa del ICA del Decreto Ley 1421 de 1993 desconoce el propósito del legislador al permitir adoptar las normas de Bogotá en las demás ciudades capitales, pues debe entenderse que son las que establecen puntualmente el porcentaje.

Además, puso de presente una serie de decisiones proferidas en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en las que se decidió la legalidad de acuerdos locales que fijaron la tarifa para los servicios financieros en el sentido de anular las normas cuestionadas.

² «Por el cual se adecúa y se ajusta el Estatuto Tributario en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones».



6. Una vez revisados los argumentos de la decisión cuestionada y el recurso de apelación, se advierte que la sustentación efectuada por Asobancaria no cumple los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional.

En efecto, del análisis que se efectúa en esta etapa y, de la confrontación efectuada entre el artículo del acuerdo demandado y las normas superiores invocadas en la solicitud de la medida cautelar, se advierte preliminarmente, que no se encuentra demostrada la ilegalidad señalada por la parte actora.

La solicitud de suspensión se limitó a identificar las normas que regulan la medida cautelar (artículos 229 y 230 del CPACA), las que estima vulneradas (artículos 287 y 313-4 de la CP), las expedidas por el Concejo Distrital de Barranquilla cuya nulidad pretende y las que aplican en el Distrito Capital de Bogotá, y a sustentar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, pero no contiene la carga argumentativa suficiente que conduzca a la suspensión provisional de las disposiciones acusadas.

En ese sentido, como lo decidió el *a quo*, para resolver los cargos de la demanda, la Sala advierte la necesidad de adelantar un pormenorizado análisis y estudio jurídico para dilucidar el tema, pero esto corresponde a un asunto propio de la etapa de juzgamiento.

Frente a las decisiones que trajo a colación Asobancaria proferidas por esta Sección al decidir medios de control de nulidad simple contra acuerdos locales que fijan la tarifa del ICA para entidades del sector financiero, debe precisar que son providencias que se adoptaron en la etapa definitiva (sentencia de segunda instancia) y, además, se trata de entidades territoriales diferentes, por lo que el análisis en cada caso particular puede variar, lo cual, se repite, hace parte de la decisión definitiva que ponga fin a la instancia³.

Bajo las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la decisión del tribunal que negó la suspensión provisional de la norma acusada.

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

RESUELVE

Confirmar el auto apelado.

Notifíquese, cúmplase y devuélvase al tribunal de origen.

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaro voto

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

³ Sobre el tema, es preciso señalar que la Corte Constitucional mediante comunicado de prensa No. 11 del 11 de marzo de 2026, puso en conocimiento la sentencia SU-047 de 2026, mediante la cual la Corte "amparó los derechos al debido proceso y a la igualdad del Distrito de Cali y del municipio de Yopal y revocó decisiones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por medio de las cuales dicha autoridad anuló los acuerdos municipales y distritales que habrían incrementado la tarifa del ICA por encima de la tarifa fijada en el Distrito de Bogotá, acogiéndose a la facultad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021".