



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C. diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Tutela  
Radicación: 11001-03-15-000-2024-07003-00  
Demandante: Municipio de Yopal  
Demandado: Consejo de Estado, Sección Cuarta  
  
Temas: Tutela contra providencia judicial / Nulidad / Tarifa del Impuesto de Industria y Comercio para entidades financieras fijado en el municipio de Yopal / Defecto sustantivo  
Decisión: Acceder al amparo

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Sala decide la solicitud formulada por el municipio de Yopal, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, y desarrollada en los decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y 333 de 2021.

**1. Antecedentes**

**1.1. La solicitud<sup>1</sup>**

1. El municipio de Yopal promovió solicitud de tutela con el fin de que se amparara su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideró vulnerado con ocasión de la sentencia proferida el 4 de julio de 2024 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en el expediente de nulidad identificado con el radicado 85001233300020220013802.

2. Como fundamento de la solicitud de amparo expuso lo siguiente:

2.1. La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia<sup>2</sup> presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad, contra el municipio de Yopal, con el fin de cuestionar la legalidad del artículo 18 del Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021<sup>3</sup> expedido por el Concejo Municipal de Yopal, que señaló:

Artículo 18º Modifíquese la tarifa del (sic) impuesto predial contenida en el artículo 31 del

---

<sup>1</sup> Ver índice 2 de Samai. Archivo denominado «3ED\_2ESCRITODETUTELApdf(.pdf) NroActua 2».

<sup>2</sup> En adelante Asobancaria.

<sup>3</sup> Por medio del cual se actualiza el régimen jurídico del impuesto predial contenido en el acuerdo 013 de 2012, se actualiza el régimen del impuesto de industria y comercio contenido en el acuerdo 032 de 2020 y se dictan otras disposiciones.



Acuerdo 032 de 2020, únicamente respecto de las siguientes actividades, las cuales quedaran así:

Grupo	Código	Actividad	Tarifa x mil
Comercial	207	Otras actividades comerciales no clasificadas	10
Servicios	301	Servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje, alimentación.	15
	302	Contratistas de obras civiles, de construcción y urbanizadores, interventores	15
	317	Actividades de servicio no clasificadas	10
Financieras	401	Bancos comerciales	20
	402	Demás entidades financieras	20

[...].

- 2.2. La pretensión se fundamentó en que la tarifa dirigida a los bancos comerciales y entidades financieras fue superior a la establecida para Bogotá D.C., sin que se sustentara en las necesidades del ente municipal, lo cual desconoció la Constitución Política y la ley.
- 2.3. El Tribunal Administrativo del Casanare en sentencia del 7 de septiembre de 2023 negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la competencia asumida por el alcalde del municipio de Yopal para actualizar la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio en lo que se refiere a bancos comerciales e instituciones financieras, y del Concejo Municipal para aprobarlas, se ajustó a los parámetros de competencias de los entes territoriales fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-353 de 2021, por lo que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la disposición demandada. Decisión contra la cual Asobancaria interpuso recurso de apelación.
- 2.4. El Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 4 de julio de 2024 revocó la decisión del *a quo* para, en su lugar, declarar la nulidad del aparte normativo demandado, al considerar que no era «procedente que, en el acuerdo acusado, el municipio establezca una tarifa mayor (20 por mil) a la prevista en el Distrito Capital (14 por mil), sustentándose en una normativa distrital que se limita a establecer un parámetro que puede ser aplicado por el Concejo Distrital, y no, en la que la fija la tarifa que deben aplicar los contribuyentes en sus declaraciones tributarias».
- 2.5. El consejero Wilson Ramos Girón se apartó de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria, al considerar que «atendiendo al principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria, la opción prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de poder aplicar en las ciudades capitales las normas que rigen para el Distrito Capital se debe predicar de una norma con rango de ley -en el caso, el Decreto Ley 1421 de 1993-, y no de una disposición con rango jerárquico igual o inferior -Acuerdo Distrital 816 de 2021- o Decreto Distrital 352 de 2002- al acuerdo que adoptó la tarifa del tributo en Yopal».
- 2.6. La corporación judicial demandada vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al incurrir en:



2.5.1. Defectos fáctico y sustantivo al desconocer el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>4</sup> que establece el umbral «del dos por mil por ciento (2/oo) al 30 por mil por ciento (30/oo)» a aplicar en la tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio, el cual no fue superado, y en su lugar, otorgar prevalencia al Acuerdo Distrital 816 de 2021<sup>5</sup>.

Asimismo, que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 creó la categoría municipal de ciudades capitales, y dispuso que los concejos “podrán” adoptar las normas que rigen al Distrito Capital de Bogotá en materia del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio, lo cual evidencia su carácter potestativo, sin que se hiciera referencia al Acuerdo 816 de 2021, pero si al Decreto Ley 1421 de 1993.

Consideraciones que riñen con el principio de razón suficiente, respecto del privilegio otorgado al Acuerdo 816 de 2021 sobre el Decreto Ley 1421 de 1993, así como el criterio de interpretación legal de “especialidad” establecido en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

2.5.2. Decisión sin motivación, al ignorar los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios esbozados por el municipio, en el sentido de que la modificación de la tarifa fue sustentada en las necesidades de la ciudad capital, como se lee en la exposición de motivos del acuerdo demandado, por lo que se satisfacen los requisitos de la Ley 2082 de 2021.

Se pasó por alto, además, que el artículo 322 de la Constitución Política separa el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá D.C., el cual solo puede ser modificado por actos legislativos, y no por leyes ordinarias; y que la norma demandada superaba el test de proporcionalidad utilizado por la Corte Constitucional<sup>6</sup>, en el sentido de que el fin de la norma acusada (obtención de recursos para mejorar la calidad de vida de la población), prima sobre los derechos de los sujetos pasivos del tributo.

### 1.1.1. Pretensiones

3. Con fundamento en la situación fáctica expuesta, solicitó:

«desestimar la sentencia proferida por el honorable Consejo de Estado y por el contrario dar prevalencia a la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare en fecha del 07-SEP-23». (sic)

## 1.2. Informes rendidos en el proceso

<sup>4</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>5</sup> Por el cual se efectúan unas modificaciones en materia hacendaria para el rescate social y económico, se garantizará la operación de sistema de transporte público y se dictan otras disposiciones

<sup>6</sup> Entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-144/15. M.P.: Martha Victoria Sáchica Méndez. Bogotá D.C., 06 de abril de 2015.



4. La **Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia**<sup>7</sup> solicitó declarar la improcedencia de la tutela, al no satisfacer el requisito general de la relevancia constitucional, toda vez que la discusión desarrollada por el Consejo de Estado se limitó a determinar acerca de la legalidad de la norma acusada; respecto de lo cual, el municipio demandante pretende «demostrar una diferencia de criterio en la interpretación de una disposición contenida en la Ley 2082 de 2021».

5. El **Tribunal Administrativo de Casanare**<sup>8</sup> si bien allegó el link de consulta del proceso contencioso-administrativo requerido, guardó silencio respecto de la solicitud de amparo.

6. El **Consejo de Estado, Sección Cuarta**<sup>9</sup> pidió declarar la improcedencia de la tutela por falta de cumplimiento del requisito de la relevancia constitucional o, en su lugar, negar las pretensiones de amparo, en la medida en que la discusión planteada sobre la norma aplicable por el municipio de Yopal para fijar la tarifa del impuesto de industria y comercio, en virtud de la autorización de adopción de normas del Distrito Capital prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, fue objeto de pronunciamiento expreso en la sentencia cuestionada, en la que se precisaron los fundamentos jurídicos y probatorios por los cuales no era procedente establecer la tarifa a partir del Decreto Ley 1421 de 1993, sino del Acuerdo Distrital 816 de 2021.

Consideraciones respecto de las cuales el juez natural tiene independencia y autonomía judicial, más aún, cuando le fue otorgada la competencia funcional especializada en materia administrativa, cuyo límite en la desviación caprichosa y arbitraria, la que no se presenta en el asunto bajo estudio en razón a que la interpretación realizada se sustentó en:

«[...] i) las normas y la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los municipios en materia tributaria; ii) el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, que entre otros parámetros, establece la limitación general dentro de la cual se debe fijar la tarifa del impuesto de industria y comercio (del 2 por mil al 30 por mil); iii) los acuerdos distritales que fijan la tarifa en Bogotá D.C., siendo el último el Acuerdo 816 de 2021, que la establece en el 14 por mil, para actividades financieras, objeto del caso en comento; iv) la Ley Orgánica 2082 de 2021 y su exposición de motivos, de lo cual se desprenden dos limitantes para la adopción normativa de las normas del Distrito Capital “La primera, es que la *ciudad capital puede dar aplicación a la ley marco del Distrito Capital, y la segunda, que la disposición que pretenda acoger se encuentre adoptada o aplicada en la ciudad de Bogotá*”; y v) el Acuerdo Nro. 022 de 2021 del Municipio de Yopal (norma acusada), su exposición de motivos y el Acta de Reunión del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS. [...]». (sic)

<sup>7</sup> Ver índice 17 de Samai. Archivo denominado «20\_MemorialWeb\_Respuesta-RespuestaTutelaYop(.pdf) NroActua 17»

<sup>8</sup> Ver índice 16 de Samai. Archivo denominado «18RECIBEPUEBAS\_Memorial\_85001233300020220013(.zip) NroActua 16»

<sup>9</sup> Ver índice 18 de Samai. Archivo denominado «23CONTESTACIONDE\_OPOSICION\_1202407003OposicioTu(.pdf) NroActua 18»



## 2. Consideraciones

7. En atención a los argumentos expuestos en el escrito de tutela y a las pruebas que obran en el expediente se decidirá el asunto sometido a consideración en el siguiente orden: i) competencia para decidir; ii) procedencia de la tutela contra providencia judicial; iii) determinación del problema jurídico; y iv) análisis de la Sala.

### 2.1. Competencia.

8. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 333 del 6 de abril de 2021, esta Sala es competente para conocer de la solicitud de amparo contra el Consejo de Estado, Sección Cuarta.

### 2.2. Procedencia de la tutela contra providencia judicial

9. En fallo del 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso-administrativo del Consejo de Estado<sup>10</sup> unificó el criterio de la corporación en cuanto a la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, en consideración a las distintas posturas que en su interior se habían desarrollado sobre el tema. Al respecto señaló lo siguiente:

«[...] De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. [...]».

10. Como consecuencia de lo anterior, esta corporación ha considerado que es necesario estudiar las solicitudes de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, para lo cual corresponde verificar cuáles son esos «parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente» como se indica en aquella decisión.

11. Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-administrativo<sup>11</sup> adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para establecer la procedencia de la tutela como mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional. En ese sentido, se consideró que esta

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-administrativo, radicado 11001-03-15-000-2009-01328-01, M.P. María Elizabeth García González.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



solicitud se puede presentar además contra decisiones de las altas cortes que desconozcan derechos fundamentales.

12. Ahora bien, la Corte Constitucional<sup>12</sup> ha señalado que la solicitud de amparo debe cumplir con unos requisitos generales de procedencia. Estos son: i) que sea relevante constitucionalmente; ii) que no se trate de tutela contra tutela; iii) que se haya presentado dentro de un plazo prudencial, el cual se ha denominado *inmediatez*; y iv) que se haya acudido a ella en forma subsidiaria, es decir, que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar improcedente el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

13. A continuación, y de acreditarse el cumplimiento de los anteriores requisitos<sup>13</sup>, el juez deberá realizar un análisis de los posibles yerros en que incurrió la autoridad judicial, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirman vulnerados. En ese escenario, para la prosperidad de la solicitud de amparo, debe verificarse lo siguiente: i) la configuración de alguno de los requisitos específicos alegados por el interesado; y ii) que el vicio o defecto sea de tal trascendencia que implique la amenaza o la afectación de derechos fundamentales<sup>14</sup>.

14. Es decir, el operador judicial debe verificar que la transgresión sea de tal entidad que incida en el sentido de la decisión y que con la solicitud no se intente reabrir el debate que se había planteado en la instancia correspondiente.

### **2.3. Problema jurídico**

15. La Sala deberá definir: ¿si el Consejo de Estado, Sección Cuarta incurrió en defecto sustantivo al declarar la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 22 del 2021, en cuanto fijó la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio sobre los bancos comerciales y demás entidades financieras en el 20 x 1000, con desconocimiento del Decreto Ley 1421 de 1993?

### **2.4. Análisis de la Sala**

#### **2.4.1. Sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva**

16. La Sala encuentra superados los requisitos de procedibilidad de la solicitud de tutela y, en consecuencia, sin encontrar causal de nulidad que invalide lo actuado, procederá a efectuar el estudio del fondo del asunto planteado.

<sup>12</sup> Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-309 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-337 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

17. En este punto, se precisa que, si bien el municipio demandante alegó que la decisión acusada pudo incurrir en varias causales específicas de procedibilidad, lo cierto es que la argumentación expuesta al respecto se dirige a cuestionar el hecho de que la legalidad del artículo 18 del Acuerdo 22 del 2021 se definió con fundamento en un acuerdo distrital, y no en el Decreto Ley 1421 de 1993 en concordancia con el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, por lo cual el estudio de fondo se realizará de cara a un defecto sustantivo.

#### **2.4.2. Defecto sustantivo o material**

18. En cuanto al defecto sustantivo, la Corte Constitucional ha señalado que este se presenta cuando el juez adopta una decisión que desborda del marco constitucional y legal, al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto<sup>15</sup>, cuyo origen se fundamenta en el hecho de que, si bien los jueces gozan de autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar normas jurídicas, esta no es una facultad absoluta<sup>16</sup>, pues, sus límites se encuentran en el orden jurídico preestablecido y en los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.

19. El Alto Tribunal de lo Constitucional ha identificado una serie de situaciones en las que se detecta el defecto sustantivo, a saber: (i) la sentencia se fundamenta en una norma que no es aplicable; (ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no está dentro del margen de razonabilidad, es de forma abierta contra evidente o perjudicial para los intereses legítimos de las partes o es manifiestamente errada; (iii) no se toman en cuenta sentencias que hayan definido el alcance de la norma aplicada; (iv) la disposición aplicada se torna regresiva o contraria a la Constitución; (v) no se efectúa una interpretación sistémica de la norma; y (vi) se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso.

20. A partir de lo anterior, es claro que no cualquier diferencia en la interpretación en que se funde una decisión judicial configura este defecto; pues para tener tal entidad debe ser considerada irrazonable, desproporcionada, arbitraria o caprichosa. Además, la irregularidad debe ser de tal gravedad e importancia, que la decisión proferida por la autoridad judicial obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales de los sujetos procesales<sup>17</sup>.

#### **2.4.3 Sobre el caso concreto**

21. El municipio de Yopal acudió al juez de tutela con el fin de que se amparara su derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, se dejara sin efectos la sentencia proferida el 4 de julio de 2024 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta que, en segunda instancia, declaró la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 22

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencias T-008 de 1999 y SU-416 de 2015.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencias T-757 de 2009 y T-367 de 2018

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-050 de 2017 y T-367 de 2018



de 2021, en cuanto fijó la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio sobre los bancos comerciales y demás entidades financieras en el 20 por mil.

22. Lo anterior, al considerar que la corporación judicial demandada incurrió en defecto sustantivo al desconocer el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>18</sup> que establece el umbral «del dos por mil por ciento (2/oo) al 30 por mil por ciento (30/oo)» a aplicar en la tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio, el cual no fue superado en el caso concreto, y en su lugar, otorgar prevalencia al Acuerdo Distrital 816 de 2021<sup>19</sup>.

23. También, al pasar por alto que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 creó la categoría municipal de ciudades capitales, y dispuso que los concejos “podrán” adoptar las normas que rigen a Bogotá DC en materia del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio, lo cual evidencia su carácter potestativo, sin que se hiciera referencia al Acuerdo 816 de 2021, pero sí al Decreto Ley 1421 de 1993.

24. En razón a la controversia a decidir, se recuerda que el aparte del artículo 18 del Acuerdo 22 del 2021 cuya legalidad se cuestionó ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo fijó en el municipio de Yopal la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio para bancos comerciales y demás entidades financieras en el 20 x 1000, con fundamento en las disposiciones del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021<sup>20</sup>, que señala:

ARTÍCULO 14. ADOPCIÓN DE NORMATIVIDAD. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

25. Lo anterior, en concordancia con el artículo 154 del Decreto Ley<sup>21</sup> 1421 de 1993<sup>22</sup> que dispuso:

ARTICULO 154. *Industria y comercio.* A partir de la no de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:

1ª Corresponde al Concejo, en los términos del numeral 3 del artículo 12 del presente estatuto, fijar su periodicidad. Mientras no lo haga y a partir del 1º de enero de 1994, el período de causación será bimestral.

<sup>18</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>19</sup> Por el cual se efectúan unas modificaciones en materia hacendaria para el rescate social y económico, se garantizará la operación de sistema de transporte público y se dictan otras disposiciones

<sup>20</sup> Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

<sup>21</sup> Proferido con fundamento en el artículo transitorio 41 de la Constitución Política que señala: *Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.*

<sup>22</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.





2ª Se entienden percibidos en el Distrito como ingresos originados en la actividad industrial, los generados por la venta de los bienes producidos en el mismo, sin consideración a su lugar de destino o la modalidad que se adopte para su comercialización.

3ª Se entienden percibidos en el Distrito los ingresos originados en actividades comerciales o de servicios cuando no se realizan o prestan a través de un establecimiento de comercio registrado en otro municipio y que tributen en él.

4ª Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer, sin importar que en ellos predomine el factor material o intelectual.

5ª Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades. La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él.

6ª Sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2‰) al treinta por mil (30‰).

7ª El concejo podrá eliminar el impuesto de avisos y tableros, mediante su incorporación en el de industria y comercio.

PARAGRAFO. La administración tributaria determinará las fechas de presentación de la declaración y pago del impuesto de industria, comercio y avisos y tableros correspondiente al año gravable de 1993, que en los demás aspectos se regirá por las normas vigentes. [sic].

26. El Consejo de Estado, Sección Cuarta en sentencia del 4 de julio de 2024 analizó la normativa referida en los siguientes términos:

«[...] Pone de presente lo anterior que, la ley creó la categoría de municipios “ciudades capitales” y le estableció un régimen especial para que acorde con sus particularidades, como epicentros de las dinámicas políticas, económicas y sociales del país, tengan ciertas herramientas que les permitan cumplir de manera eficiente las competencias previstas en la Constitución Política y la ley.

En ese contexto, la normativa otorgó a las ciudades capitales la posibilidad de adoptar las normas que rigen para el Distrito Capital en materia de los impuestos predial y, de industria y comercio, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: i) se realice por iniciativa del alcalde y mediante un acuerdo municipal, ii) esté acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, y iii) no contraríe las normas constitucionales sobre la materia.

A esos efectos, debe tenerse en cuenta que para la adopción normativa de las normas que rigen en Bogotá sobre estos tributos, la ley estableció dos limitantes. La primera, es que la ciudad capital puede dar aplicación a la ley marco del Distrito Capital, y la segunda, que la disposición que pretenda acoger se encuentre adoptada o aplicada en la ciudad de Bogotá. De manera que, estas normas solo podrán ser adoptadas por la ciudad capital, en la medida que Bogotá D.C. las hubiere acogido en su jurisdicción.



En ese entendido, las ciudades capitales están autorizadas a aplicar el Decreto Ley 1421 de 1993, pero siempre que aquella normativa hubiere sido implementada por el concejo distrital mediante un acuerdo, toda vez que la ley no autorizó la adopción de parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que rigen en Bogotá, que corresponden a aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo.

Lo anterior, porque si bien las disposiciones que pueden acoger las ciudades capitales están referidas a cualquier tipo de normativa que se encuentre regulando el Impuesto predial o de Industria y Comercio en el Distrito Capital, no puede perderse de vista que la ley condicionó su adopción a las “normas que rigen” dichas materias, por lo que debe entenderse que corresponden a aquellas que hubieren sido aplicadas por la ciudad de Bogotá D.C cuando regula el tributo. [...]». (sic)

27. Del contenido de la decisión acusada, y los argumentos traídos por el municipio demandante, se observa que coinciden en el hecho de que la Ley 2082 de 2021 creó «la categoría de municipios “ciudades capitales”»<sup>23</sup>, entidades estas que «podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto [...] de industria y comercio, en lo que no contraría las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia»<sup>24</sup>.

28. Asimismo, que el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 estableció respecto de la liquidación del ICA que «sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2‰) al treinta por mil (30‰)»; y que, con fundamento en ello, el Concejo de Bogotá D.C. mediante Acuerdo 065 de 2002 -artículo 3-, modificado por el Acuerdo 816 de 2021 fijó la tasa del ICA, así:

ARTÍCULO 4. Tarifas del Impuesto de Industria y Comercio. Modifíquese el literal d) del artículo 3 del Acuerdo 65 de 2002, modificado por el artículo 6º del Acuerdo 780 de 2020, el cual quedará así:

Actividades Financieras	TARIFA POR MIL
d. Actividades financieras	14

29. En este punto, surge el interrogante acerca de ¿cuáles son las normas que rigen para Bogotá D.C. en materia de impuesto del ICA que podrán adoptar los municipios «ciudades capitales», como Yopal, aquella que fijó los lineamientos sobre la materia (Decreto Ley 1421 de 1993), o la que estableció propiamente el tributo (Acuerdo 816 de 2021)?

30. Cuestionamiento que resulta relevante para decidir el asunto, pues, precisamente, es la inconformidad traída por el municipio demandante al considerar que dar aplicación al Acuerdo 816 de 2021, de orden distrital, y no al Decreto Ley 1421 de 1993, desconoce el principio de razón suficiente<sup>25</sup> y el criterio de

<sup>23</sup> Artículo 1.º.  
<sup>24</sup> Artículo 14.  
<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2020: «La razón de ser de la tributación es financiar la actividad estatal para asegurar, de una parte, la satisfacción de necesidades insatisfechas mediante prestaciones positivas; y de otra, la garantizar que “(...) muchos de los derechos fundamentales que



interpretación legal de “especialidad”, contenido en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887<sup>26</sup> que señala:

Art. 5°. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla. [...]

31. En este punto en concreto, se recuerda que el Consejo de Estado, Sección Cuarta para decidir acerca de la legalidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 22 del 2021 dio aplicación al Acuerdo 816 de 2021, al discurrir:

«[...] La Sala considera que no es procedente la adopción normativa del artículo 154 del Decreto 1421 de 1993, en tanto la misma es una disposición que establece un parámetro o un marco legal, expedido con las facultades otorgadas por el artículo transitorio 41 de la Constitución Política, pero no corresponde a la norma que se aplica en el Distrito Capital para fijar la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio.

En efecto, si en virtud de la adopción normativa, el municipio pretendía aumentar la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio de las entidades financieras, era necesario que atendiera la tarifa fijada en el Distrito Capital, por lo que le correspondía adoptar la dispuesta en el artículo 4 del Acuerdo 816 de 2021, en concordancia con lo previsto en el Decreto 352 de 2002, en tanto esta normativa es la que rige la tarifa del tributo en la ciudad de Bogotá D.C., pues corresponde a la que efectivamente se cobra para la determinación del gravamen.

De ahí que no sea procedente que, en el acuerdo acusado, el municipio establezca una tarifa mayor (20 por mil) a la prevista en el Distrito Capital (14 por mil), sustentándose en una normativa distrital que se limita a establecer un parámetro que puede ser aplicado por el Concejo Distrital, y no, en la que la fija la tarifa que deben aplicar los contribuyentes en sus declaraciones tributarias.

Súmese a lo dicho que, en el presente caso no se encuentra demostrado que la tarifa del 20 por mil dispuesta en la norma acusada, se encuentre acorde a la realidad tributaria del municipio de Yopal, porque supera la establecida en el Distrito Capital sin tener fundamento normativo alguno, y en tanto justifica la modificación normativa en datos y estudios realizados a nivel nacional, sin atender a las circunstancias propias de la ciudad capital, entre estas, las de carácter social, económico, jurídico y fiscal. [...]». (sic)

32. En atención a la controversia a decidir, se recuerda que los tributos se rigen por los principios de legalidad y reserva de ley<sup>27</sup>, respecto de este último la Corte Constitucional<sup>28</sup> puntualizó:

«[...] La vigencia del principio de reserva de ley no significa, sin embargo, que el legislador esté conminado a regular íntegramente la materia, incluso en sus aspectos más técnicos y específicos. De acuerdo con este postulado la competencia exclusiva del legislador está relacionada con la fijación de los aspectos esenciales y definitorios del asunto sometido a reserva legal, la cual no puede ser de ningún modo diferida al reglamento. La reglamentación de los tributos se refiere a la determinación de aspectos puntuales y técnicos, que no se encuentren sometidos a la reserva de ley. [...]».

---

*en apariencia implican un deber estatal de simple abstención (...) [pero] en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado.”».*

<sup>26</sup> Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional.

<sup>27</sup> Artículo 338 de la Constitución Política.

<sup>28</sup> Sentencia C-511 DE 2019. MP Antonio José Lizarazo Ocampo.



33. En lo que tiene que ver con el Impuesto de Industria y Comercio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, se estableció que, «**[L]os Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia [...] de industria y comercio, en lo que no contraría las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia**». (Se resalta)

34. Expuesto de otra manera, de cara al caso en concreto, el legislador estableció que el municipio de Yopal, como ciudad capital, a través de su concejo municipal podía adoptar, a iniciativa de su mandatario y de acuerdo con su realidad tributaria, las normas que rigen para Bogotá DC en materia del ICA, siempre y cuando no contrariara la Constitución Política.

35. Dicho ello, sobre la materia el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154-6 estableció respecto de la liquidación del ICA que «sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2‰) al treinta por mil (30‰)». Es decir, de acuerdo con la norma que rige para Bogotá DC en cuanto al ICA, el municipio de Yopal pudo establecer su tarifa entre el 2 y el 30 x 1000, tal como en efecto sucedió, al fijarlo respecto de las entidades financieras en el 20 x 1000 (artículo 18 del Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021).

36. Ahora, en efecto, también se tiene que Bogotá DC mediante Acuerdo 065 de 2002 -artículo 3-, modificado por el Acuerdo 816 de 2021 fijó la tasa del ICA respecto de actividades financieras en el 14 x 1000, lo cual, de ninguna manera, como equivocadamente lo concluyó la Sala mayoritaria del Consejo de Estado, Sección Cuarta, significa que el municipio de Yopal, o cualquier ciudad capital, debiera fijar una tarifa similar, por las siguientes razones:

36.1. Como se observa, la aparente tensión normativa estaría en la aplicación del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 065 de 2002, modificado por el Acuerdo 816 de 2021, sin embargo, **no existe tal**, pues, se está ante disposiciones de rango constitucional y distrital, situación, que frente al principio de jerarquía normativa no admite ninguna discusión, pero lo más relevante del asunto, es que este último fijó la tarifa del ICA en Bogotá DC bajo los lineamientos establecidos en aquel y **de acuerdo con su realidad tributaria**.

36.2. En concordancia con ello, se recuerda que en tratándose de ciudades capitales, la Ley 2082 de 2021 les reconoció la potestad de «adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá» en materia del ICA<sup>29</sup>; razón por la cual, la Sala no comparte la conclusión a la cual llegó la autoridad judicial demandada en el sentido de no encontrar demostrado «que la tarifa del 20 por mil dispuesta en la norma acusada, se encuentre acorde a la realidad tributaria del municipio de Yopal, porque supera la establecida en el Distrito Capital sin tener fundamento normativo alguno, y en tanto justifica la modificación normativa en datos y estudios realizados a nivel nacional, sin

---

<sup>29</sup> Artículo 14.



atender a las circunstancias propias de la ciudad capital, entre estas, las de carácter social, económico, jurídico y fiscal».

36.3. Además, de acuerdo con los artículos 1.º y 2.º de la Ley 2082 de 2021, se observa que la intención del legislador fue equiparar las ciudades capitales, y no condicionarlas al Distrito Capital, como mal se interpretó en la decisión acusada, pues, se dispuso que aquellas «tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica».

36.4. Conclusión, que precisamente se lee de la decisión acusada, al referirse la exposición de motivos<sup>1330</sup> de la Ley 2082 de 2021, en la que se estableció que su objeto es el «reconocimiento de la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país, estableciendo herramientas efectivas para el ejercicio de sus competencias, a partir de la materialización del principio de descentralización administrativa y colaboración armónica», con la finalidad de «llenar vacíos en el diseño institucional, adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, provocar definiciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial y otorgar a las ciudades capitales un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socio económica del país de manera más eficiente». Y, en lo que concierne a la regulación de la «adopción de la normatividad», que quedó prevista en el citado artículo 14, explicó que «establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales».

36.5. Es decir, llama la atención la conclusión de que la adopción de la tarifa del ICA para Yopal, como ciudad capital, no pudiera superar la de Bogotá DC, cuando lo cierto es que el legislador de forma clara y expresa señaló que aquella se debía ceñir, entre otros, a los rangos contenidos en el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154-6, norma que rige a Bogotá DC, y a su realidad tributaria (la de la ciudad capital no la de Bogotá DC).

37. En este punto, se resalta y comparte el salvamento de voto suscrito por el consejero Wilson Ramos Girón, quien se apartó de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria del Consejo de Estado, Sección Cuarta, al considerar:

«[...] Me aparté de la posición mayoritaria de la Sala, pues a mi juicio, atendiendo al principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria, la opción prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de poder aplicar en las ciudades capitales las normas que rigen para el Distrito Capital se debe predicar de una norma con rango de ley -en el caso, el Decreto Ley 1421 de 1993-, y no de una disposición con rango jerárquico igual o inferior -Acuerdo Distrital 816 de 2021- o Decreto Distrital 352 de 2002- al acuerdo que adoptó la tarifa del tributo en Yopal.

En efecto, acorde con el artículo 14 de Ley 2082 de 2021, la posibilidad de adoptar las normas que rigen para el distrito capital en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio se enmarca en el citado Decreto 1421 de 1993 -expedido en uso de las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 41 de la Constitución Política y por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital- sin que a ese propósito sea de recibo acudir a normas como el Acuerdo Distrital 816 de 2021 o el Decreto 352 de

<sup>30</sup> Cita original: *Gaceta Nro. 657 del 24 de julio de 2019. Pág. 17 a 19.*



2002, pues al momento de efectuar el juicio de legalidad se llegaría a la confrontación de un acuerdo -el de la respectiva ciudad capital- contra otro acuerdo -el del Distrito Capital-, esto es, entre normas que ostentan la misma jerarquía, cuando es sabido que tal juicio se debe efectuar frente a una norma de carácter superior con rango de ley. [...]».

38. A juicio de la Sala, la autoridad judicial demandada incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación de las disposiciones del Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154-6, y la Ley 2082 de 2021, artículo 14, en cuanto facultaron a los municipios ciudad capital, entre estos el municipio de Yopal, en fijar la tarifa del ICA de acuerdo con las normas que sobre la materia rigen en Bogotá DC, y **de acuerdo con su realidad tributaria**, lo cual desconoce el derecho al debido proceso del municipio demandante.

### 3. Conclusión

39. De conformidad con todo lo expuesto, sin desconocer el principio de autonomía judicial del que gozan los jueces de la República, lo cierto es que cualquier decisión que adopten tiene que ser el reflejo de una verdadera tutela judicial efectiva<sup>31</sup>, es decir, debe contener una motivación suficiente soportada en un análisis literal de las disposiciones normativas aplicables [Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154-6, y la Ley 2082 de 2021, artículo 14], lo cual no sucedió en la controversia contencioso-administrativa bajo estudio, por lo que se accederá al amparo solicitado.

40. En consecuencia, i) se dejará sin efectos la sentencia proferida el 4 de julio de 2024 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en el medio de control de nulidad identificado con el radicado 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171), y ii) se le ordenará a esa corporación judicial que, en el término de 20 días siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, emita un pronunciamiento de reemplazo, de conformidad con los argumentos expuestos en precedencia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**Primero.** Amparar el derecho fundamental al debido proceso del municipio de Yopal, de conformidad a la parte motiva de esta providencia.

<sup>31</sup> C-279 de 2013 «[...] la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes [...]»



Radicado: 11001-03-15-000-2024-07003-00  
Demandante: Municipio de Yopal

**Segundo.** Dejar sin efectos la sentencia proferida el 4 de julio de 2024 por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en el medio de control de nulidad identificado con el radicado 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171).

**Tercero.** Ordenar al Consejo de Estado, Sección Cuarta que, en el término de 20 días siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, emita un pronunciamiento de reemplazo, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia; es decir, sin que puedan limitarse las facultades del municipio de Yopal a las tarifas establecidas en el Acuerdo Distrital 816 de 2021 o Decreto Distrital 352 de 2002, tal como lo consideró el Tribunal Administrativo de Casanare en sentencia del 7 de septiembre de 2023.

**Cuarto.** Notificar a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Quinto.** Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Firmado Electrónicamente

**ELIZABETH BECERRA CORNEJO**  
Firmado Electrónicamente

**JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA**  
Firmado Electrónicamente

JAVD/LXRR

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo Samai, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>