

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Segunda de Decisión

Magistrado Ponente: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Manizales, trece (13) marzo de dos mil veintiséis (2026)

Radicación	17 001 23 33 000 2026 00013 00
Clase	Validez
Accionante	Departamento de Caldas
Accionado	Acuerdo Municipal No. 1212 del 03 de diciembre de 2025 del Municipio de Manizales – Caldas, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo municipal 1083 del 30 de abril de 2021, el Acuerdo municipal 1108 de 2021, el Acuerdo municipal 1119 del 01 de agosto de 2022 y el Acuerdo municipal 1133 del 19 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones"
Sentencia No.	39

Procede esta Sala a decidir sobre el control de validez del Acuerdo Municipal No. 1212 del 03 de diciembre de 2025 del Municipio de Manizales – Caldas, *"Por medio del cual se modifica el Acuerdo municipal 1083 del 30 de abril de 2021, el Acuerdo municipal 1108 de 2021, el Acuerdo municipal 1119 del 01 de agosto de 2022 y el Acuerdo municipal 1133 del 19 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones"*.

I. Antecedentes

El día 22 de enero del año en curso, la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Caldas elevó escrito ante el Tribunal Administrativo de Caldas con las siguientes pretensiones:

"Con fundamento en lo que se expondrá en el presente escrito, solicito al Honorable Tribunal lo siguiente:

*Se **DECIDA** sobre la validez del Acuerdo Municipal No. 1212 del 03 de diciembre de 2025 del Municipio de Manizales – Caldas, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo municipal 1083 del 30 de abril de 2021, el Acuerdo municipal 1108 de 2021, el Acuerdo municipal 1119 del 01 de agosto de 2022 y el Acuerdo municipal 1133 del 19 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones"*

1. Hechos

Sostiene la parte demandante que el Concejo municipal de Manizales, Caldas, realizó dos debates reglamentarios para la aprobación del Acuerdo municipal No. 1212 del 03 de diciembre de 2025; y radicado ante la Gobernación de Caldas el día 3 de diciembre 2025 para lo relacionado con la competencia establecida en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

Indica que, en ejercicio de la competencia establecida al Tribunal Administrativo por el Decreto ley 1333 de 1986 artículo 119 y siguientes, y numeral 2 del artículo 151 de la ley 1437 de 2011, presenta la solicitud con el fin de que se revise su validez, en virtud del artículo 120 del decreto 1333 de 1986, se envían las copias del escrito al alcalde Municipal, presidente del Concejo Municipal y Personería municipal de Manizales, para los fines establecidos en la norma.

2. Concepto de la violación

Se citan los siguientes preceptos normativos a saber:

Constitución Política, artículos 313.4, 287, 294 y 338.

Ley 14 de 1983.

Decreto Ley 1333 de 1986.

Ley 1819 de 2016, artículo 376.

Ley 136 de 1994.

Ley 1551 de 2012.

El motivo de reparo del Gobernador del Departamento de Caldas en relación con el Acuerdo en mención es que, hay una diferencia entre beneficio y amnistía tributarios, concluyendo que, *“para que una amnistía tributaria sea considerada constitucional, debe: (i) responder a una necesidad específica; (ii) no ser genérica ni beneficiar indiscriminadamente a los contribuyentes incumplidos, pues esto implicaría un desequilibrio en las cargas públicas, y una afectación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria.”*

Seguidamente, hace una exposición del artículo primero del Acuerdo del cual solicita la invalidez, y concluye que, la *“base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) está constituida por el promedio mensual de ingresos brutos obtenidos en el año inmediatamente anterior. Sobre este valor, los Concejos Municipales determinan la tarifa aplicable, siempre que esta no exceda los límites fijados por la ley.”*, *“Sin embargo, el Concejo Municipal de Manizales, Caldas, decidió fijar un régimen tarifario específico para las actividades de servicios financieros (Banco Central y Bancos*

Comerciales). Bajo esta disposición, la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio para el año 2026 sería de 10 por mil (10x1000), incrementándose al 14 por mil (14x1000) para el 2027.”

Considera que por lo expuesto, no le es dable al Concejo Municipal de Manizales, Caldas establecer que para el año 2027 la tarifa del ICA sea de 14 por mil (14x1000), porque el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 196 del Decreto 1333 de 1996 determinan los límites para la fijación de la tarifa de las actividades comerciales y de servicios; y menciona la base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado establecida de conformidad con el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986; de manera que, el artículo 1º del Acuerdo No. 1212 del 03 de diciembre de 2025 al fijar la tarifa para el Banco Central y los Bancos Comerciales, establecida en un 14%-, resulta contrario a la normatividad aplicable al impuesto de industria y comercio para el sector financiero.

Continúa con el análisis de artículo 9 del Acuerdo en cita, y manifiesta que, si bien el Acuerdo establece que se otorga un *"alivio tributario"* de reducción en las sanciones y la tasa de interés moratorio, aplicable a los tributos administrados por el municipio de Manizales, lo cierto es que ello corresponde a una amnistía tributaria, aplicada a obligaciones tributarias ya generadas y pendientes de pago. Y que, el punto segundo del artículo noveno hizo extensiva la amnistía a los contribuyentes morosos que no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados, y que las presenten hasta el 31 de marzo de 2026.

3. Contestación de la demanda.

3.1. Contestación municipio de Manizales (Doc 7 del Expediente digital del aplicativo SAMAI).

El municipio de Manizales contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de invalidez, y afirma que, el ejecutivo municipal, por su iniciativa, como lo dispone la Ley 136 de 1994, acudió al Concejo Municipal, en la oportunidad normativa orgánica, establecida en la Ley 2082 de 2021, de oportunidad que tienen los municipios capitales en la adopción de nuevas tarifas en el impuesto de industria y comercio e impuesto predial.

Cita sentencias del Consejo de Estado relacionadas con el rango tarifario de los impuestos en mención en las ciudades capitales y afirma que, el 10%, para 2016 y el

14% para 2027, estimado en el Acuerdo es necesario para el desarrollo local; hace una constante comparación con la ciudad de Bogotá y algunos Acuerdos expedidos relacionados con la modificación de la tarifa del impuesto de industria y comercio; cotejando igualmente con otros municipios y su tarifa actual de impuestos de industria y comercio.

Afirma que, el Impuesto de Industria y Comercio es un tributo de carácter municipal el cual se encuentra autorizado por la Ley 14 de 1983, y otras normas que, además de fijar los elementos esenciales del Impuesto, han reglamentado el procedimiento aplicable al mismo y que la autorización legal para gravar las actividades Financieras con el Impuesto de Industria y Comercio se encuentra contemplada en el Capítulo III de la mentada Ley; la cual establece en su artículo 42 que los municipios pueden fijar las tarifas del ICA y faculta a los concejos municipales para establecer la base gravable del impuesto para el sector financiero.

Expone que, *“el numeral 5° del artículo 38 del Acuerdo Municipal 1083 del 30 de abril de 2021 inicialmente para las actividades financieras clasificadas bajo los códigos CIU 6411 (Banco Central) y 6412 (Bancos Comerciales) se definió una tarifa aplicable del 10 por mil sobre el total de los ingresos gravables en el Municipio de Manizales, encontrándonos bajo los límites regulados en el multicitado artículo 196 del Decreto 133 de 1986; pero ante la expedición de la Ley 2082 de 2021 artículo 14 la Administración Municipal halló los fundamentos necesarios de hecho y de derecho para que dicho límite pudiese ser modificado de conformidad con las variables económicas del sector y de la Ciudad.”*; y que, *“como consecuencia de la autorización otorgada bajo el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y la tarifa determinada para Bogotá D.C mediante el Acuerdo Municipal 816 de 2021 que el Municipio de Manizales con autorización del H. Concejo Municipal procedió con lo dispuesto en el artículo demandado, por lo que se recomienda la oposición a la pretensión de nulidad, pues encuentra este Despacho que dicho límite se fundamentó en un lineamiento jurídico determinado en la Ley, sin sobrepasar o extralimitar las facultades legalmente otorgadas constitucionalmente.”*

Concluye que, el capital hace referencia al valor a pagar por quienes son sujetos pasivos de una obligación determinada y autorizada por la Ley y además realicen el hecho generador y, los intereses moratorios se relacionan con el costo adicional que se genera por el incumplimiento de dicha obligación, por lo que considera que con el Acuerdo proferido se pretendió justamente *“un alivio tributario”*, destinado solo al valor de los intereses.

Finalmente propone las excepciones que denomina, *“Primacía de la norma especial, plena autonomía fiscal y procedimental, inexistencia de vicio por falsa motivación, cosa juzgada constitucional y respeto al precedente”*, esta última por la declaratoria de exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.

3.2. Contestación Concejo municipal de Manizales (Doc 8 del Expediente digital del aplicativo SAMAI).

El concejo municipal de Manizales se pronunció oponiéndose a las pretensiones de invalidez, aduciendo que el acto se encuentra ajustado a derecho, y reiterando los argumentos expuestos por el municipio de Manizales en su pronunciamiento; manifestando que el Acuerdo 1212 de 2005 fue expedido por autoridad competente; no contraviene norma constitucional o legal alguna; tiene soporte constitucional y que, se ajusta a la autonomía tributaria de las entidades territoriales del orden municipal.

2. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no rindió su concepto.

II. Consideraciones de la Sala

1. Del control de validez

El control de validez de los actos administrativos es un procedimiento judicial de carácter preventivo que, en el caso que ocupa la atención de la Sala, tiene lugar por solicitud del Gobernador del Departamento elevada ante el Tribunal Administrativo de Caldas, con arreglo a lo señalado en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, respecto de los motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad planteados en el escrito remisorio.

El numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política precisa:

“Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.”

El trámite que debe surtir en sede administrativa corresponde al dispuesto en el

artículo 82 de la Ley 136 de 1994:

“Artículo 82°.- *Revisión por parte del Gobernador. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del Acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los Acuerdos.”*

Y, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 consagra:

“Artículo 119°.- *Si el Gobernador encontrare que el Acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.”*

A su vez, el artículo 120 ibidem establece:

“Artículo 120°.- *El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso”.*

Previo agotamiento de las etapas procesales establecidas en precedencia se pone fin al trámite de control, mediante sentencia que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados y contra la cual no procede ningún recurso.

2. Acervo Probatorio

- Copia del Acuerdo Municipal No. 018 del 17 de noviembre de 2025, *“Por medio del cual se modifica el decreto municipal no 055 del 12 de Junio de 2024 - por el cual se expide y adopta el plan de desarrollo territorial del municipio de Risaralda caldas para la vigencia 2024-2027”*, expedido por el Concejo Municipal de Risaralda, Caldas y sus anexos. 2. Correo de envío para revisión del Acuerdo 018 de 2025.
- Copia del Acuerdo 017 del 24 de noviembre de 2024 *“Por medio del cual se expide el reglamento interno del concejo municipal de Risaralda, caldas y se abroga el Acuerdo municipal no. 006 de diciembre de 2019.*
- Copia de las actas de primer y segundo debate donde se debatió el proyecto

de Acuerdo.

3. Problema Jurídico.

Como problema jurídico a resolver, la Sala deberá determinar:

- ¿Los artículos 1 y 9 del Acuerdo municipal No. 1212 del 03 de diciembre de 2025 del Municipio de Manizales – Caldas, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo municipal 1083 del 30 de abril de 2021, el Acuerdo municipal 1108 de 2021, el Acuerdo municipal 1119 del 01 de agosto de 2022 y el Acuerdo municipal 1133 del 19 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones", vulneró el ordenamiento jurídico aludido en la solicitud de invalidez?

Sea lo primero precisar que, el Acuerdo municipal Nro. 1212 de 3 de diciembre de 2025 no cuenta con una parte considerativa, solo indica las atribuciones constitucionales y legales, y Acuerda en sus artículos 1 y 9 lo siguiente:

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFIQUESE, el numeral 5°, del artículo 38, del Acuerdo Municipal 1083 del 30 de abril de 2021, en lo que respecta exclusivamente a las actividades CIU que a continuación se relacionan, el cual quedara así:

(...)

5. Régimen tarifario, código de actividad y tarifas: Las tarifas del impuesto de industria y comercio, según la actividad económica son las siguientes.

SERVICIOS FINANCIEROS		DECLARACIONES REALIZADAS EN:	
		AÑO 2026	AÑO 2027
6411	Banco Central.	10 por mil	14 por mil
6412	Bancos comerciales.	10 por mil	14 por mil

ARTÍCULO NOVENO: ALIVIO TRIBUTARIO TRANSITORIO PARA LOS DEUDORES MOROSOS EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES. Los deudores, contribuyentes, responsables y demás obligados en relación con cada uno de los impuestos administrados por el Municipio de Manizales podrán acceder a un alivio tributario transitorio siempre y cuando paguen la totalidad de las obligaciones pendientes de pago de la siguiente manera:

1.) TASA DE INTERÉS MORATORIA:

- a) Para las obligaciones tributarias que se paguen totalmente hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2025, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el Decreto 0593 de 2021 que se suscriban a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2025, la tasa de interés de mora será equivalente al diez por ciento (10%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Para los efectos de este literal será válido cualquier medio de pago de los establecidos por la Administración Municipal.

Los contribuyentes que hayan suscrito acuerdos de pago anteriores a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, tendrán derecho a la reducción en la tasa moratoria aquí establecida, siempre y cuando cancelen la totalidad de dicha facilidad hasta del treinta y uno (31) de diciembre de 2025.

- b) Para las obligaciones tributarias que se paguen totalmente hasta el treinta y uno (31) de enero de 2026, y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el Decreto 0593 de 2021 que se suscriban a partir del primero de enero de 2026 y hasta el treinta y uno (31) de enero de 2026, la tasa de interés de mora será equivalente al cuarentá por ciento (40%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Para los efectos de este literal será válido cualquier medio de pago de los establecidos por la Administración Municipal.

Los contribuyentes que hayan suscrito acuerdos de pago anteriores a la entrada en vigencia del presente Acuerdo tendrán derecho a la reducción en la tasa moratoria aquí establecida, siempre y cuando cancelen la totalidad de dicha facilidad hasta del treinta y uno (31) de enero de 2026.

- c) Para las obligaciones tributarias que se paguen totalmente desde el 01 de febrero de 2026 y treinta y uno (31) de marzo de 2026 y para las facilidades o acuerdos para el pago de que trata el Decreto 0593 de 2021 que se suscriban a partir del primero (01) de febrero de 2026 y hasta treinta y uno (31) de marzo de 2026, la tasa de interés de mora será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Para los efectos de este literal será válido cualquier medio de pago de los establecidos por la Administración Municipal.

Los contribuyentes que hayan suscrito acuerdos de pago anteriores a la entrada en vigencia del presente Acuerdo tendrán derecho a la reducción en la tasa moratoria aquí establecida, siempre y cuando cancelen la totalidad de dicha facilidad hasta del treinta y uno (31) de marzo de 2026.

2.) SANCIONES POR CONCEPTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: Para los contribuyentes que a la entrada en vigencia del presente acuerdo, no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados en el Municipio de Manizales y que las presenten hasta el treinta y uno (31) de marzo de 2026 o que ya cuenten con Resolución Sanción debidamente ejecutoriada, o para las facilidades o acuerdos de pago solicitadas a esta fecha y suscritas hasta el treinta y uno (31) de marzo de 2026, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:

- a) La sanción de extemporaneidad se reducirá en un cincuenta por ciento (50%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 1. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Administración Municipal, en las fechas aquí previstas.

PARÁGRAFO 2. En ningún caso la reducción en las sanciones aquí contempladas podrá arrojar como saldo a pagar un valor inferior a la sanción mínima contemplada en el artículo 347 del Acuerdo Municipal 1083 del 30 de abril de 2021.

De los artículos transcritos y cuestionados por parte del Departamento de Caldas se colige que, se modificaron las tarifas del impuesto de industria y comercio según la actividad económica de los servicios financieros del Banco Central y Bancos Comerciales, de las declaraciones realizadas en los años 2026 10 por mil, y en el año 2027 27 por mil.

El artículo noveno precisó que los deudores, responsables y demás obligados en relación con cada uno de los impuestos por el municipio de Manizales tendrán un “alivio” transitorio siempre que pague las obligaciones pendientes de pago de la manera allí indicada. Esto es, para las obligaciones pagadas a 31 de diciembre de 2025, la tasa de interés moratorio será del 10%; para las obligaciones pagadas hasta 31 de enero de 2026 la tasa será del 40%; para las que se paguen a 31 de marzo de 2026, la tasa será del 50%.

En relación con las sanciones por concepto de industria y comercio, para quienes no hayan presentado sus declaraciones y se presenten hasta el 31 de marzo de 2026, se reducirán las sanciones y la tasa moratoria en el 50% del monto determinado.

4. Marco normativo

Los artículos 287, 294, 313 y 338 Constitucionales disponen:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la

gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

Artículo 294. *La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.*

Artículo 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)"

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

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

Las leyes, ordenanzas o Acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o Acuerdo.

Artículo 32 de la Ley 36 de 1994

“Artículo 32. Atribuciones. *<Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

(...)

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

(...)"

Y, el artículo 363 Constitucional consagra:

“Artículo 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, mediante la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones prevé:

“Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o Acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

En relación con la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986 por el cual se expide el código de régimen municipal contempla:

“Artículo 196. Base gravable y tarifa. *<Artículo modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo. No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.*

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

- 1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) para actividades industriales, y*
- 2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de*

servicios.

Parágrafo 1o. Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el Impuesto de que trata este artículo sobre los ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

Parágrafo 2o. Seguirá vigente la base gravable especial definida para los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, del artículo 67 de la Ley 383 de 1997, así como las demás disposiciones legales que establezcan bases gravables especiales y tarifas para el impuesto de industria y comercio, entendiendo que los ingresos de dicha base corresponden al total de ingresos gravables en el respectivo periodo gravable. Así mismo seguirán vigentes las disposiciones especiales para el Distrito Capital establecidas en el Decreto-ley 1421 de 1993.

Parágrafo 3o. Las reglas previstas en el artículo 28 del Estatuto Tributario se aplicarán en lo pertinente para efectos de determinar los ingresos del impuesto de industria y comercio.” (Subraya la Sala).

Por su parte, el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones consagra:

“Artículo 33.- El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: Devoluciones ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2º.- Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el Impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibido para sí.

PARÁGRAFO 3.- Los distribuidores de derivados del petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles”. (Subraya la Sala)

El artículo 207 Ibidem precisa entre otros:

Artículo 207°.- *La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en el artículo anterior se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:*

1. *Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:*

A. *Cambios.*

Posición y certificado de cambio.

B. *Comisiones.*

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera

C. *Intereses.*

de operaciones con entidades públicas.

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

D. *Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros.*

E. *Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.*

2. *Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:*

A. *Cambios.*

Posición y certificados de cambio.

B. *Comisiones.*

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

C. *Intereses.*

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

de operaciones con entidades públicas.

D. *Ingresos varios.*

3. *Para las corporaciones de ahorro y vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:*

A. *Intereses.*

B. *Comisiones.*

C. *Ingresos varios.*

D. *Corrección monetaria, menos la parte exenta.*

4. *Para compañías de seguros de vida, seguros generales y compañías reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.*

5. *Para compañías de financiamiento comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:*

A. *Intereses.*

B. *Comisiones.*

C. *Ingresos varios.*

6. *Para almacenes generales de depósito, los ingresos operacionales representados en los siguientes rubros:*

- A. Servicio de almacenaje en bodega y silos.
- B. Servicios de aduana.
- C. Servicios varios.
- D. Intereses recibidos.
- E. Comisiones recibidas.
- F. Ingresos varios.

7. Para sociedades de capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- A. Intereses.
- B. Comisiones.
- C. Dividendos.
- D. Otros rendimientos financieros.

8. Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por la Superintendencia Bancaria y entidades financieras definidas por la Ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será la establecida en el numeral 1 de este artículo en los rubros pertinentes.

9. Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales, señalados en el numeral 1 de este artículo, con exclusión de los intereses recibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional.”

Y, el artículo 208, regula la base gravable definida en precedencia así:

“Artículo 208°.- Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, las corporaciones de ahorro y vivienda pagarán el tres por mil (3%) anual y las demás entidades reguladas por el presente Código el cinco por mil (5%), sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

Parágrafo.- La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la Financiera Eléctrica Nacional, no serán sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio.”

El artículo 14 de la Ley 2081 de 2021 “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” contempla:

“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.

5. Caso en concreto.

5.1. De la validez del artículo 1° de Acuerdo 1212 de 2025.

El Departamento de Caldas centra su solicitud de invalidez en que, con lo dispuesto en el artículo 1° del Acuerdo 1212 de 2025 de 03 de diciembre de 2025 en que la tarifa allí fijada contraría la normatividad aplicable al impuesto de industria y comercio para el sector financiero.

Y el municipio de Manizales en su respuesta, argumenta entre otros que, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 autoriza a los concejos de las ciudades capitales a adoptar el régimen tributario aplicable en el Distrito Capital en materia de impuesto predial e industria y comercio.

Del examen integral del acervo probatorio no se acreditó la existencia de un Acuerdo, propuesto por el alcalde, mediante el cual se hubiesen adoptado las normas tributarias del Distrito Capital en materia de Impuesto Predial o de Industria y Comercio. En consecuencia, el argumento esgrimido por la entidad territorial carece del sustento necesario, razón por la cual resulta improcedente considerar la aplicación del artículo 14 de la Ley 2081 de 2021 en el presente asunto.

Ahora bien, del análisis sistemático del marco normativo aplicable se colige que la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) debe someterse a la tarifa que determinen los concejos municipales, siempre dentro de los límites taxativamente fijados por el legislador, esto es: entre el 2 y el 7 por mil para actividades industriales, y entre el 2 y el 10 por mil para actividades comerciales y de servicios. Dichos límites, previstos en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y reiterados por el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, constituyen un régimen tarifario de obligatorio cumplimiento.

Bajo este entendido, al examinar el artículo primero del Acuerdo Municipal 1212 del 3 de diciembre de 2025, se advierte que introdujo un régimen tarifario para las actividades económicas clasificadas en los códigos CIU correspondientes a servicios financieros –Banco Central y Bancos Comerciales–, fijando una tarifa del 10 por mil para la vigencia 2026 y del 14 por mil para la vigencia 2027, con lo cual se desborda el marco normativo que regula la materia. En efecto, la fijación de una tarifa del 14 por mil, aplicable a actividades de servicios, excede el tope máximo permitido por la ley, vulnerando los límites fijados en las normas superiores en mención.

Sumado a lo expuesto, advierte esta Sala que, la entidad territorial no acreditó la

existencia de una habilitación normativa especial que le permitiera apartarse de los topes establecidos por el legislador, ni justificó la adopción de una tarifa excepcional que contraría abiertamente el ordenamiento jurídico. En consecuencia, hay lugar a declarar la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo 1212 de 2025, solo en lo relacionado con la fijación prevista para el año 2027, del 14 por mil en los servicios financieros del Banco Central y Bancos Comerciales; por cuanto lo dispuesto para el año 2026, se encuentra en el límite previsto por la Ley.

5.2. De la validez del artículo 9 de Acuerdo 1212 de 2025.

En el artículo 9 del Acuerdo 1212 de 2025 se acordó un “*alivio tributario*” transitorio para los deudores morosos del municipio de Manizales, en los términos transcritos en el numeral 3 de esta providencia.

La Corte Constitucional en sentencia C – 823 de 2004¹ precisó en relación con la extinción de una obligación, y la diferencia entre exoneración y beneficio tributario lo siguiente:

“(...) [E]vento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma”.

(...)

(i) Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento. Estas medidas buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones “amnistía” y “saneamiento” han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma.

La Corte ha diferenciado las amnistías, que presuponen la infracción previa de una obligación tributaria, de las exenciones tributarias, entendidas estas

¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 833 de 20 de noviembre de 2013. CP. Dra. María Victoria Calle Correa. EXP. D- 9680.

últimas como instrumentos de política fiscal a través de los cuales se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de dicha obligación.

(ii) Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones.

(iii) Si bien en el corto plazo las amnistías permiten alcanzar valiosos objetivos de política fiscal, en tanto facilitan el recaudo y amplían la base tributaria sin incurrir en los costos que generan los mecanismos de fiscalización y sanción, cuando se transforman en práctica constante pueden desestimular a los contribuyentes de cumplir a tiempo con sus obligaciones tributarias, ante la expectativa de aguardar hasta la próxima amnistía y así beneficiarse de un tratamiento fiscal más benigno del que se dispensa a quienes atendieron sus obligaciones puntualmente.

La proliferación de este tipo de mecanismos puede conducir a que, en términos económicos, resulte irracional pagar a tiempo los impuestos.

(iv) De ahí que resulten inadmisibles las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente. Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.

(v) En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que:

a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003);

b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo Acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001).

(vi) Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993);

b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un

tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004);

c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

(...)

Sobre la justificación del tratamiento desigual establecido en la norma acusada.

De Acuerdo con las consideraciones precedentes, la carga de la justificación del tratamiento desigual que se deriva de este instrumento de política fiscal corresponde, en primer término, al legislador, quien debe acreditar la existencia de una situación excepcional que justifique su adopción, como también aportar elementos que evidencien su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. (...)

Del análisis efectuado por la Corte se concluye que las amnistías tributarias constituyen mecanismos excepcionales mediante los cuales se condona, total o parcialmente, una obligación tributaria existente o se otorgan beneficios relacionados con sanciones, intereses u otros conceptos, con el propósito de incentivar el pago de las obligaciones por parte de contribuyentes morosos. Ello, a diferencia de las exenciones tributarias, cuyo objetivo es impedir el nacimiento de la obligación o reducir su cuantía.

En todo caso, las amnistías deben observar los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, dado que implican un trato más favorable para quienes han incumplido sus obligaciones. Por lo tanto, su adopción exige una justificación suficiente y debe responder a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, en atención a coyunturas específicas.

De igual manera, la Sala Plena de la Corte Constitucional² en relación con las amnistías tributarias ha precisado:

“(...) 20. La jurisprudencia constitucional define las amnistías tributarias como modalidades extintivas del deber fiscal, en la cual opera una condición o remisión de una obligación tributaria preexistente. En ese sentido, se diferencian de las exenciones en que se aplican cuando luego de haberse configurado la obligación del sujeto pasivo y encontrándose pendiente del cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debía asumir por concepto de la obligación, o de sus sanciones, intereses, etc. Esto en razón del cumplimiento de determinados requisitos por parte del sujeto pasivo, que lo hacen acreedor del beneficio. Así, “mientras las exenciones operan de manera anticipada,

² Sala Plena. Corte Constitucional. Sentencia C – 060 de 7 de junio de 2018. CP. Dr. Alejandro Linares Cantillo. Exp. -11985

evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado.

(...)

20.1. Al margen de la denominación del beneficio tributario, se está ante una amnistía cuando, “ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento. Estas medidas buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad.”. En ese sentido, se predica una amnistía tributaria cuando el beneficio opera con posterioridad a la exigibilidad de la obligación fiscal.

20.2. Como se expresó en precedencia, “las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones.”

20.3. Aunque en el corto plazo las amnistías concurren en el cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, en especial (i) el aumento del recaudo y la ampliación de la base tributaria; y (ii) el ahorro de recursos públicos utilizados en las labores de fiscalización y sanción; su uso recurrente genera un desincentivo para el pago oportuno de las obligaciones tributarias, ante la expectativa de una legislación futura que confiera beneficios a quienes han incurrido en mora. Así, desde la perspectiva del actor racional de mercado y ante la proliferación de normas fiscales con efectos de amnistía, la postura más acertada sería incurrir en mora, en abierta contradicción con el deber constitucional de tributar.

20.4. La validez constitucional de la amnistía, en ese orden de ideas, no puede estar fundamentada en el logro de mayores ingresos fiscales o en el aumento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. Por lo tanto, corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.

(...)

En contraste, la Corte ha declarado la constitucionalidad de normas que (i) confieren estímulos tributarios de índole coyuntural y con el fin de fomentar una actividad económica en situación de crisis; (ii) alivian la situación de los deudores morosos, sin que la medida legislativa les confiera un tratamiento fiscal más beneficioso que el aplicables a los contribuyentes cumplidos; y (iii) permiten la inclusión en la base gravable de activos omitidos o pasivos inexistentes, a condición que les imponga un régimen impositivo más gravoso del que habría correspondido si hubiesen sido declarados

oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones.

21. En conclusión, las amnistías tributarias resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos; o (ii) los efectos de la amnistía tributaria resulten neutros en relación con el tratamiento fiscal que reciben los contribuyentes cumplidos. (...)

De las sentencias en mención, se colige que, el estudio de las amnistías debe hacerse con fundamento en los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria; debiéndose en todo caso estudiar si hay una justificación suficiente y una situación excepcional para su implementación, dentro de lo cual debe estar demostrada su idoneidad y necesidad.

El Consejo de Estado³, se ha pronunciado al estudiar la legalidad del Acuerdo municipal número 013 de 20 de julio de 2020, expedido por el municipio de Ibagué, mediante el cual se otorga un beneficio tributario para la recuperación de cartera morosa en el siguiente sentido:

“(...) En los términos del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Ibagué, la Sala decide si es nulo el Acuerdo No. 013 de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Ibagué, «POR EL CUAL SE OTORGA UN BENEFICIO TRIBUTARIO PARA LA RECUPERACION (sic) DE CARTERA MOROSA POR CONCEPTO DE IMPUESTOS, TASAS, SOBRETASAS, CONTRIBUCIONES, MULTAS Y SANCIONES DE CARÁCTER MUNICIPAL».

(...)

De manera que, lo primero que conviene precisar es la diferencia entre amnistía tributaria y beneficio tributario. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la sentencia C-823 de 2004 precisó que las amnistías tributarias son un “[E]vento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma. (Subraya fuera de texto)” De su parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido:

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 10 de julio de 2014. MP. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Rad. 73001-23-31-000-2010-00530-01(18865).

(...)

Por tanto, la principal característica de los beneficios tributarios es que inciden en la determinación de la obligación tributaria antes de que esta se configure, condicionados bajo propósitos extrafiscales determinados por el Legislador, de tal suerte que una amnistía no puede ser considerada como un beneficio tributario, en tanto que la amnistía supone la existencia de una obligación exigible que por disposición del legislativo no se cobra.

El Acuerdo 013 de 2010, norma demandada, reguló una amnistía tributaria, más no un beneficio tributario. En efecto, el artículo 1º del Acuerdo 013 de 2010 reguló una amnistía porque dispuso la condonación o remisión del 90% de los intereses de mora causados por el incumplimiento de obligaciones tributarias causadas y debidas al 31 de diciembre de 2009. Para el efecto, previó como condición que los contribuyentes pagaran hasta el 20 de diciembre de 2010, la totalidad de la obligación principal más los intereses y las sanciones, por cada concepto y período gravable, según fuera el caso.

Si bien el Acuerdo aludió a que está creando un beneficio tributario, es evidente que no se trata de tal, sino de una verdadera amnistía tributaria.

(...)

Por tanto, las denominadas “reducciones” de los intereses de mora que adoptó el Concejo Municipal de Ibagué, en la medida en que buscan mitigar uno de los efectos que acarrea el incumplimiento de obligaciones tributarias, constituyen una amnistía.

(...)

En el caso concreto, la parte actora puso de presente que en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo se señalaron como justificación de la rebaja de los intereses de mora los siguientes: i) mitigar el efecto de la actualización catastral que dio lugar a un aumento en el impuesto predial; ii) terminar el elevado número de procesos de cobro coactivo de obligaciones tributarias; iii) bajar la tasa de desempleo en el municipio y la informalidad del mercado laboral y iv) generar empleo y motivar la inversión social como políticas previstas en el plan de desarrollo.

La Sala considera que le asiste razón a la parte actora, puesto si bien es cierto que las entidades territoriales son competentes para establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria. La Corte Constitucional, además, ha sido enfática en precisar que “No es posible, sin quebrantar el orden constitucional, consagrar una amnistía tributaria cuya única justificación consiste en la calidad de moroso del contribuyente beneficiario”. Esto es lo que persigue el Acuerdo cuando uno de los objetivos que busca es el de terminar los procesos administrativos de cobro coactivo.

Respecto de los otros motivos, la Sala considera que, en realidad, el Acuerdo adoptó la amnistía fundado en situaciones que son genéricas, no son excepcionales, y, por el contrario, benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias a través de un tratamiento

más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos.

La Sala no aprecia en qué sentido condonar los intereses de mora a los contribuyentes incumplidos logra incentivar el empleo o la inversión o mitigar el impacto que causó la actualización catastral. Además, esos propósitos nada tienen que ver con el saneamiento de las finanzas municipales ni con medidas que estimulen el pago de los impuestos.

En las condiciones anotadas, la Sala considera que es pertinente confirmar la sentencia apelada en cuanto anuló el Acuerdo 013 de 2010. (...)
(Subraya la Sala).

De lo considerado por el Consejo de Estado se infiere que, si bien las entidades territoriales están facultadas para adoptar medidas orientadas al saneamiento de las finanzas públicas y para establecer incentivos que promuevan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, dichas medidas deben ser proporcionales, razonables y ajustadas a los principios de igualdad y equidad tributaria. Asimismo, las amnistías tributarias únicamente pueden justificarse en circunstancias excepcionales.

Ahora, del numeral 9 del Acuerdo 1212 de 2025, puede colegirse que, lo que se pretendió fue una amnistía tributaria para los responsables morosos de cada uno de los impuestos administrados por el municipio según precisa la disposición; en cuanto genera una reducción de los intereses moratorios causados en las fechas previstas, concediendo entre un 10% y un 40% de reducción en los intereses de mora; de manera indiscriminada para todos los impuestos a su cargo.

El Acuerdo no tiene parte considerativa alguna, de manera que, no se acredita alguna a una situación particular que justifique esa medida; y sin que se aporte exposición de motivos al respecto.

De lo analizado, esta Sala concluye que la disminución de los intereses moratorios aplicable a los deudores de todos los impuestos a cargo del municipio de Manizales, de manera general e indiscriminada por demás, constituye una modalidad de amnistía. Y en este caso se advierte no solo una completa ausencia de motivación que, sino que no se acredita una situación concreta y excepcional que justifique la adopción de tales medidas. Estas disposiciones benefician de manera exclusiva a los deudores morosos frente al ente territorial, generando un trato injustificado respecto de los contribuyentes que cumplen oportunamente sus obligaciones.

Si bien es cierto en el pronunciamiento realizado por parte del municipio se indica el comportamiento anual de los intereses moratorios desde el año 2021 al 2025 y, justifica la decisión adoptada con el propósito de optimizar la gestión tributaria; en el Acuerdo

cuestionado no se evidencia referencia alguna a las gestiones adelantadas por la Secretaría de Hacienda municipal para el recaudo de la cartera vencida que justifique la concesión de la amnistía a los deudores morosos; ni se acredita la necesidad ni la proporcionalidad de la medida adoptada.

En mérito de lo expuesto, se precisa que, así como al legislador le está vedado otorgar exenciones o tratamientos preferenciales respecto de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, dicha prohibición se extiende igualmente a los órganos colegiados municipales. En consecuencia, no les es permitido establecer amnistías como la prevista en el artículo 9 del Acuerdo 1212 de 2025, toda vez que ello vulnera los principios constitucionales de igualdad, proporcionalidad, equidad y justicia tributaria. Además, la medida cuestionada carece de una justificación suficiente que acredite la existencia de una situación excepcional que haga necesaria la adopción de la amnistía otorgada a los contribuyentes morosos del ente territorial.

En consecuencia, resulta procedente la declaratoria de invalidez solicitada, como se dirá en la parte resolutive de esta sentencia; dejando presente que en este sentido ya se ha pronunciado esta Corporación.⁴

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. Falla

Primero: Declarar la invalidez parcial del artículo 1° del Acuerdo 1212 de 3 de diciembre 2025, solo en lo relacionado con la fijación prevista para el año 2027, del 14 por mil en los servicios financieros del Banco Central y Bancos Comerciales.

Segundo: Declarar la invalidez del artículo 9 del Acuerdo 1212 de 03 de diciembre de 2025 del Municipio de Manizales – Caldas, *"Por medio del cual se modifica el Acuerdo municipal 1083 del 30 de abril de 2021, el Acuerdo municipal 1108 de 2021, el Acuerdo municipal 1119 del 01 de agosto de 2022 y el Acuerdo municipal 1133 del 19 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones"*.

Tercero: Remítase copia de este proveído al señor alcalde Municipal de Manizales, Caldas, al presidente del Concejo Municipal de la misma localidad, al Señor Gobernador

⁴ Tribunal Administrativo de Caldas. Sala Segunda de Decisión. Sentencia número 194 de 21 de noviembre de 2025. MP. Fernando Alberto Álvarez Beltrán. Rad. 17 001 23 33 000 2025 00264 00 y Sentencia 195 de 21 de noviembre de 2025. Rad. 17 001 23 33 000 2025 00275 00.

del Departamento de Caldas y, al Agente del Ministerio Público.

Cuarto: En firme esta sentencia, **archívese** el expediente previas las anotaciones del caso en el aplicativo SAMAI.

Notifíquese y cúmplase

Discutido y aprobado en Sala Ordinaria de Decisión celebrada en la fecha.

Magistrados

Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Magistrado

Jorge Humberto Calle López

Magistrado

Ausente con excusa

Diana Patricia Hernández Castaño

Magistrada

Constancia: el presente documento fue firmado electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.