



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-07003-01
Accionante: Municipio de Yopal
Accionados: Consejo de Estado, Sección Cuarta

Tema: Tutela contra providencia judicial. Tarifa del Impuesto de Industria y Comercio para entidades financieras establecida en Acuerdo municipal. **REVOCA SENTENCIA.**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y por el vicepresidente de Asuntos Corporativos de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA) en contra de la sentencia proferida el 19 de marzo de 2025 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado; al haber sido derrotada la ponencia presentada por el Doctor Juan Camilo Morales Trujillo.

ANTECEDENTES

El municipio de Yopal, a través de apoderado, presentó acción de tutela para que se proteja su derecho fundamental al debido proceso que considera vulnerado por la Sección cuarta del Consejo de Estado al proferir la sentencia del 4 de julio de 2024, en el proceso de nulidad con radicado 85001233300020220013802

HECHOS

La solicitud de tutela se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

Expresó que la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad, contra el artículo 18 del Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Yopal, que estableció en el 20 x mil la tarifa del impuesto de industria y comercio correspondiente a las entidades financieras. así:



Grupo	Código	Actividad	Tarifa x mil
(...)			
Financieras	401	Bancos comerciales	20
	402	Demás entidades financieras	20

La demanda de nulidad se fundamentó en que la tarifa establecida fue superior a la de Bogotá D.C., sin que se sustentara en las necesidades del ente municipal, lo cual desconoció la Constitución Política y la ley.

El Tribunal Administrativo del Casanare en sentencia del 7 de septiembre de 2023 negó las pretensiones de la demanda, al considerar que el municipio de Yopal al actualizar la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio para los bancos comerciales e instituciones financieras se ajustó a los parámetros de competencias de los entes territoriales fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-353 de 2021 y que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la disposición demandada.

Asobancaria interpuso recurso de apelación contra la decisión y el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 4 de julio de 2024 la revocó y en su lugar, declaró la nulidad de la norma.

Afirma el Municipio que la providencia incurrió en defectos, fáctico y sustantivo porque desconoció el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 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.

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 y no se refirió al Acuerdo 816 de 2021, pero sí al Decreto Ley 1421 de 1993.

Afirma también que incurrió en el error de 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.

Que pasó por alto que el artículo 322 de la Constitución Política separa el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá D.C.; que este solo puede ser modificado por actos legislativos y no por leyes ordinarias; que la norma demandada superaba el test de proporcionalidad de la Corte Constitucional, en el sentido de que su finalidad (obtención de recursos para mejorar la calidad de vida de la población), prima sobre los derechos de los sujetos pasivos del tributo.

Adicionalmente, expresó que la decisión censurada violenta el principio de razón suficiente, en tanto no ofreció un argumento válido para privilegiar el acuerdo 816



Radicado: 11001-03-15-000-2024-07003-01

de 2021 sobre el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, en la que se basó el ente municipal para “gravar” a las entidades financieras.

PRETENSIONES

«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)

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

El 11 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador del Consejo de Estado, Segunda Subsección B admitió la demanda; vinculó al Tribunal Administrativo de Casanare y a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), como terceros con interés, y corrió el respectivo traslado.

POSICIÓN DE LOS ACCIONADOS

El Consejo de Estado, Sección Cuarta por conducto de la consejera ponente de la decisión cuestionada, solicitó declarar la improcedencia de la tutela por no cumplir con el requisito de la relevancia constitucional o, en su lugar, negar las pretensiones de amparo, considerando 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.

Que allí 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, en ejercicio de la independencia y autonomía judicial y con base en la competencia funcional especializada en materia administrativa, sin que la decisión sea arbitraria o caprichosa.

POSICIÓN DE LOS VINCULADOS

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia 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».

El Tribunal Administrativo de Casanare allegó el link de consulta del proceso contencioso-administrativo requerido y guardó silencio respecto de la solicitud de amparo.



SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante Sentencia del 29 de marzo de 2025, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, decidió amparar el derecho fundamental al debido proceso, dejar sin efectos la sentencia y ordenar a la Sección Cuarta proferir sentencia de reemplazo.

Como fundamento de su decisión expresó que, contrario a lo decidido por la Sección Cuarta, ni el municipio de Yopal ni cualquier otra ciudad capital, debiera fijar una tarifa similar a la fijada por el Distrito Capital de Bogotá, pues la aparente tensión normativa entre la aplicación del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 065 de 2002, modificado por el Acuerdo 816 de 2021, no existe «pues, se está ante disposiciones de rango constitucional y distrital», 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**.

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; por lo que dijo no compartir la conclusión a la que llegó la autoridad judicial demandada. (Negrillas textuales)

IMPUGNACIÓN

La autoridad accionada impugnó la sentencia expresando que:

En el Acuerdo Nro. 022 de 2021 el Concejo Municipal de Yopal estableció la tarifa del impuesto de industria y comercio para las entidades financieras en el 20 por mil y citó como fundamento i) el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, que permite a las ciudades capitales que adopten las normas de ICA que rigen en el Distrito Capital, y ii) el Decreto 1421 de 1993, que establece una tarifa del 2 al 30 por mil.

Que la tarifa no debió aplicarse a partir del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, sino observar la tarifa vigente en Bogotá que es la prevista en el Acuerdo 816 de 2021 que fija el porcentaje aplicable del 14 por mil para la actividad financiera, siendo entonces la que efectivamente se aplica para la determinación del tributo en dicho Distrito Capital.

Que debido a que la adopción normativa, dispuesta en la Ley Orgánica 2082 de 2021 no recae sobre parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que “rigen” en Bogotá (que son las que fijan los contenidos concretos sobre los cuales se cobra el tributo), es que la sentencia cuestionada decidió que la norma aplicable para determinar la tarifa era el artículo 4 del Acuerdo Distrital 816 de 2021.

Seguidamente, insistió en que la acción no cumple con el requisito de relevancia constitucional y que tampoco la providencia incurrió en error sustantivo; sino que



realizó una interpretación razonable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, frente a las normas que aplican en el Distrito Capital a las cuales deben sujetarse las demás capitales del país, por ello la interpretación desarrollada por la Sección Cuarta es la más jurídica y lógica frente al contexto y finalidad de la norma, y se encuentra en armonía con el resto del ordenamiento jurídico.

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, vinculada en el trámite tutelar, presentó recurso reiterando los argumentos expuestos en su intervención inicial.

CONSIDERACIONES

Para efectos de resolver la presente acción, la Sala abordará las siguientes temáticas: i) generalidades de la acción de tutela; ii) procedencia de la tutela contra decisiones judiciales y iii) caso concreto.

Generalidades de la acción de tutela

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o particular y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales

La Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de forma excepcional, por la vulneración de los derechos fundamentales¹, siempre y cuando se cumpla la totalidad de los requisitos generales y al menos una de las causales específicas establecidas en la Sentencia C590/05². Concretamente, en cuanto a las primeras exigencias, en la Sentencia SU128/21, estas se enlistaron así:

«a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. El juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (...).

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable. (...)

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, esto es, que la acción de tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (...)

¹ Dicha posición es reiterada por la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-849 A de 2013.

² M.P. Jaime Córdoba Triviño.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe comprobarse que esta tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que esto hubiere sido posible.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. (...)»

Ahora, para que proceda la tutela contra una decisión judicial esta tiene que haber incurrido en al menos una de las siguientes causales:

«a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. (...)

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. (...)

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución.»³

En la misma línea, el Alto Tribunal Constitucional, en Sentencia SU-215 de 2022, enfatizó en el respeto que debe tenerse por los principios de autonomía e independencia judicial, la cosa juzgada y de la seguridad jurídica y expresó:

«... Basada en lo anterior, esta Corporación ha indicado que cuando la tutela se dirige en contra de las providencias de las altas cortes, como órganos de cierre, su examen sobre la procedencia de la tutela debe ser especialmente exigente pues la sustentación de tales requisitos requiere de una argumentación cualificada⁴.

(...) “el juez de tutela debe limitarse a analizar los yerros puntuales de la providencia cuestionada señalados por el accionante, pues tiene ‘vedado

³ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Sentencia SU-074 de 2022.



adelantar un control oficioso y exhaustivo de la providencia reprochada⁵. Esto implica que el juez de tutela debe restringir su análisis únicamente a los argumentos propuestos por el accionante, (...). Si el juez constata alguna irregularidad debe comprobar que sea grave y de una entidad tal que amerite la intervención urgente del juez de tutela⁶»

En ese orden de ideas, al juez constitucional le corresponde examinar las exigencias generales de procedibilidad cuando se discuten providencias judiciales y, de encontrarlas superadas, verificar si se configura algún defecto de los señalados, si este es determinante en la decisión y si su gravedad es tal que habilite la intervención del juez constitucional.

Caso concreto

Se trata de resolver en segunda instancia, si la Sección Cuarta de esta Corporación incurrió en defecto sustantivo al expedir la sentencia del 4 de julio de 2024. Se discute el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional y la incursión en la causal específica mencionada. Los demás requisitos generales de procedencia de la acción se tienen por superados, en tanto ya no son objeto de discusión.

La Sala encuentra también superado el requisito de relevancia constitucional, en la medida que, con la acción de tutela el municipio actor pretendió la protección de su derecho fundamental al debido proceso, alegando que la autoridad judicial incurrió en error sustantivo al aplicar una norma desconociendo la jerarquía normativa y vulnerando su derecho.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado fundamentó la sentencia cuestionada expresando que la Ley 14 de 1983 *«Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones»* en sus artículos 32 a 39 autorizó a los municipios la aplicación del impuesto de industria y comercio en sus jurisdicciones y el Decreto Ley 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal compiló la mencionada regulación legal en sus artículos 195 a 205.

Que para el Distrito Capital de Bogotá, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, que incluye la normativa tributaria relativa a la determinación del Impuesto de Industria y Comercio. Este decreto tiene fuerza de ley, y en ese entendido, constituye el marco legal especial del Distrito Capital para el establecimiento de dicho tributo.

Que entre otros parámetros para la determinación del Impuesto de Industria y Comercio, el artículo 154 ibidem estableció que *«6. Sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (0.2%) al treinta por mil (3.0%)», limitación general dentro de la cual el concejo distrital debe fijar la tarifa del tributo.»*

⁵ Sentencia SU-074 de 2022.

⁶ Sentencia SU-072 de 2018.



Que en acatamiento de dicha normativa, el concejo distrital expidió el Acuerdo 65 de 2002 *«Por el cual se adoptan modificaciones al impuesto de industria y comercio, Avisos y Tableros y se dictan otras disposiciones»*, que fijó la tarifa aplicable en Bogotá D.C., que fue parcialmente modificada por el Acuerdo 780 de 2020 en su artículo 6, y en el artículo 4 del Acuerdo 816 de 2021 adoptó la tarifa del 14 por mil para las actividades financieras.

Determinó luego de analizar dicha normatividad 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.»

Para la Sala, la interpretación realizada por la Sección Cuarta resulta razonable a la luz de las normas aplicables; teniendo en cuenta que la Ley 2082 de 2021 (artículo 14) otorgó a los municipios – ciudades capitales- la facultad de adoptar la normativa que “rige” en el Distrito Capital, lo cual puede entenderse, como la posibilidad que tienen esas entidades territoriales de acoger la norma que regula el elemento del tributo de manera concreta, en este caso, la tarifa y la exposición de motivos de la Ley, que se citó en la sentencia cuestionada, en la cual se indica que lo que se busca es aplicar en las demás ciudades capitales las normas que han resultado eficientes para la administración tributaria en Bogotá.



De esa manera, la sentencia determinó que la norma que genera indicador de eficiencia tributaria en Bogotá es la que fija puntualmente la tarifa del 14 por mil (Acuerdo 816 de 2021) y no la Ley 1421 de 1993 que se limita a establecer un rango. Y adicionalmente tuvo en cuenta que, la motivación del Acuerdo se refirió a unos indicadores del DANE del nivel nacional y a los potenciales aportantes vinculados a la actividad financiera pero no cumplió con la exigencia normativa de fundamentar el porcentaje de la tarifa en la identificación de las necesidades económicas o sociales de recaudo en el municipio, para ese sector.

Adicionalmente, la providencia que se revisa destacó que si bien el Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Yopal, se refirió a unos indicadores del DANE del nivel nacional y a los sujetos pasivos potenciales vinculados a la actividad financiera; ese acto no cumplió con la exigencia normativa de señalar los fundamentos que justificaran el porcentaje de la tarifa, adoptado conforme la realidad territorial. Es decir que se omitió motivar el acto, en lo pertinente al aparte demandado, a partir de las necesidades económicas o sociales de recaudo en el municipio, específicamente relacionadas con el sector que se grava con la tarifa del 20%.

Conforme a lo expresado, la Sala no encuentra que se hubieran configurado los defectos sustantivo y fáctico alegados; pues la autoridad judicial no solo realizó un análisis plausible de la normatividad aplicable al asunto, sino que también tuvo en cuenta la motivación del Acuerdo municipal, de manera que, la sola inconformidad del actor con la decisión no es suficiente para tacharla de errónea o arbitraria. En consecuencia, se revocará la sentencia impugnada y en su lugar, se negará el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. REVOCAR la sentencia del 19 de marzo de 2025 proferida por la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación, y en su lugar, **NEGAR** el amparo solicitado.

Segundo. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



Radicado: 11001-03-15-000-2024-07003-01

Tercero. 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 discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

Con salvamento de voto

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Firmado electrónicamente