



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: Wilson Ramos Girón

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicación: 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171)
Demandante: Asobancaria
Demandado: Municipio de Yopal
Temas: Cumplimiento de orden de tutela. ICA. Ciudades capitales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – CUMPLIMIENTO DE TUTELA

En la sentencia de tutela SU-047, del 11 de marzo de 2026, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso que se debía dictar sentencia de reemplazo en el presente proceso (índice 34)¹, razón por la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado emite la providencia que se ordenó proferir.

Señaladamente, esa sentencia de tutela revocó la dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 24 de julio de 2025, que, a su vez, había revocado el fallo de tutela del 19 de marzo de 2025, proferido por la Subsección B de esa misma Sección, y negado las pretensiones de la tutela presentada por el municipio de Yopal contra la Sección Cuarta del Consejo de Estado. La providencia de la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad del municipio de Yopal y dejó sin efectos la sentencia del 04 de julio de 2024, proferida por la Sala mayoritaria de esta Sección en el presente proceso (índice 15), respecto de la cual salvó el voto el magistrado al que le correspondió elaborar la ponencia en esta oportunidad (índice 23); y le ordenó a la Sección emitir una nueva sentencia dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esa decisión, atendiendo a lo dispuesto en su parte motiva.

Bajo esas condiciones, la Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la actora en el medio de control de nulidad simple contra la sentencia del 07 de septiembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que negó sus pretensiones sin imponer condena en costas (índice 61).

ANTECEDENTES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones (índice 3):

Primero: Declarar la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 022, del 29 de noviembre de 2021, expedido por el concejo municipal de Yopal, cuyo texto se transcribe a continuación, destacando la parte de la disposición cuya nulidad se demanda:

¹ Exp. T-11.475.088 acumulado al exp. T-10.982.711, MP: Paola Andrea Meneses Mosquera.



Artículo 18. Modifíquese la tarifa del impuesto predial (sic) contenida en el artículo 31 del Acuerdo 032 de 2020², únicamente respecto de las siguientes actividades, las cuales quedarán así: ...

Grupo	Código	Actividad	Tarifa × mil
Financieras	401	Bancos comerciales	20
	402	Demás entidades financieras	20

Invocó como vulnerados los artículos 287.3 y 313.4 constitucionales; y 14 de la Ley 2082 de 2021, bajo el concepto de violación que a continuación se resume (índice 3):

Invocando precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y de esta Sección, alegó que la potestad de los concejos para fijar los elementos del hecho generador de los tributos municipales estaba limitada por la ley; razón por la cual planteó que la norma acusada infringió el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, que autorizó a las ciudades capitales para adoptar las normas especiales del ICA (impuesto de industria y comercio) que regían en Bogotá, D. C., porque fijó una tarifa mayor a la que adoptó ese distrito para gravar la actividad financiera en el artículo 4.º del Acuerdo 816 de 2021 y porque habría omitido exponer las necesidades tributarias que sustentaban el incremento del tributo.

Contestación de la demanda

El demandado se opuso a las pretensiones de la demanda (índice 15), para lo cual propuso excepciones que denominó «presunción de acierto y legalidad del acto administrativo», «la norma demandada supera el test de proporcionalidad» e «indebida conformación del extremo pasivo». También sostuvo que la disposición acusada respetó lo previsto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues, en su criterio, cuando esa norma remitía a las disposiciones del ICA que regían para el Distrito Capital, aludía al artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, no al acuerdo distrital citado por la demandante. Por ende, la tarifa del 20% que adoptó la disposición demandada se ajustaría al ordinal 6.º del referido artículo 154, que autorizaba fijar la tarifa del ICA entre el 2‰ y el 30‰.

Además, señaló que la exposición de motivos del proyecto a partir del cual se aprobó el Acuerdo 022 de 2021 abordó las circunstancias por las que era necesario incrementar la tarifa en cuestión, para percibir los recursos con los que se financiarían las funciones a cargo del municipio, sin depender de los recursos girados por otras entidades; al tiempo que le puso de presente a los concejales el crecimiento económico que había tenido la actividad financiera en los últimos años, actividad que en ese momento se encontraba gravada con una tarifa inferior a la que regía para otras clases de servicios.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas (índice 61), pues juzgó que la norma acusada no transgredió el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, al adoptar una tarifa impositiva que se situaba en el marco previsto en el ordinal 6.º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. Estimó que el alegato de la actora, según el cual esa disposición debía ajustarse a la tarifa fijada por el Distrito Capital en el artículo 4.º del Acuerdo 816 de 2021, contrariaba la Constitución y la ley, porque suponía que el demandado estableciera una tarifa que atendiera las necesidades del Distrito Capital en lugar de las propias, lo que contravendría la autonomía reconocida a los entes territoriales que, en la adopción de los tributos, únicamente estaban sometidos a la ley. A su juicio, en el caso *sub examine*, ese mandato se concretaba en fijar los elementos del hecho generador del ICA según el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993.

² Se refiere a las tarifas del impuesto de industria y comercio.

También estimó que el demandado cumplió los demás requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 para modificar la tarifa en cuestión, toda vez que el proyecto de acuerdo fue de iniciativa del alcalde y se indicaron las razones que justificaban la adopción de la nueva tarifa, tanto en la exposición de motivos como en el Acta nro. 51, del 01 octubre de 2021, del Consejo Municipal de Política Económica y Fiscal; las cuales radicaban en el análisis de los resultados económicos del sector financiero y la necesidad de disminuir la dependencia del nivel nacional, fortaleciendo la obtención de recursos propios para atender las necesidades de la población local.

Recurso de apelación

La actora apeló la decisión del *a quo* (índice 68), insistiendo en que la literalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 llevaría a concluir que la potestad reconocida a favor de las ciudades capitales para adoptar las disposiciones del ICA que regían en Bogotá implicaba acoger lo dispuesto en el artículo 4.º del Acuerdo 816 de 2021, no los preceptos del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, porque, por la especialidad de este, solo estaría a disposición del Concejo Distrital de Bogotá. En esa medida, reiteró que la tarifa fijada para la actividad financiera en la jurisdicción del demandado era contraria al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 porque superaba la tarifa vigente en el Distrito Capital para la misma actividad. Señaló que igualmente se infringió esa disposición al no atender a las realidades tributarias del municipio, porque el crecimiento económico del sector era insuficiente para justificar la modificación de los elementos del tributo.

Pronunciamientos sobre el recurso

El demandado guardó silencio (índice 13); y el ministerio público pidió confirmar la sentencia apelada, porque, en su criterio, la disposición acusada se ajustaba a lo previsto en los artículos 287.3 y 313.4 constitucionales y 14 de la Ley 2082 de 2021 (índice 12).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- El proyecto de fallo inicialmente elaborado para darle cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la Corte Constitucional SU-047, del 11 de marzo de 2026, presentado por quien había sido la magistrada ponente del proceso, la doctora Myriam Stella Gutiérrez Argüello, fue negado en Sala del 03 de septiembre de 2026; razón por la que la redacción de la ponencia pasó al despacho que seguía en turno dentro de la posición mayoritaria, cuya ponencia se concreta en la presente decisión (índice 39).

2- De acuerdo con la orden impartida por el juez de tutela, le corresponde a la Sala juzgar la legalidad de los apartes acusados del artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021, por medio de los cuales se establece la tarifa del ICA aplicable a la actividad financiera desarrollada en la jurisdicción de Yopal por «*bancos comerciales*» y «*demás entidades financieras*», según los cargos formulados por la parte actora, en calidad de apelante única, contra la sentencia del tribunal que negó sus pretensiones y se abstuvo de condenarla en costas.

3- Al contestar la demanda, el municipio propuso como excepción previa la «*indebida conformación del extremo pasivo*», alegando que no se le notificó la demanda al concejo municipal que profirió el acto acusado. Como el *a quo* no se pronunció sobre el particular, le corresponde hacerlo a la Sala en esta oportunidad.

Para atender esa cuestión, se pone de presente que los artículos 314 constitucional, 84 de la Ley 136 de 1994 y 159 del CPACA disponen al unísono que la representación legal de los municipios recae en el alcalde municipal, no en los demás órganos que integran el sector central de la Administración municipal; de ahí que, aunque la norma acusada haya sido expedida por el concejo municipal, no sea ese cuerpo de representación popular

quien ostente la personería jurídica de la Administración del ente territorial para actuar en el presente proceso. La claridad de los preceptos citados basta para negar la excepción propuesta por el demandado.

De otra parte, observa la Sala que las otras excepciones planteadas por el municipio, tituladas «*presunción de acierto y legalidad del acto administrativo*» y «*la norma demandada supera el test de proporcionalidad*», buscan afirmar la legalidad de los apartes acusados. Dado que sobre esa cuestión se pronunció el *a quo* sin que lo apelara el municipio, la Sala tiene vedado valorar dichas excepciones en el trámite de la segunda instancia. Esta circunstancia fue apreciada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-047, del 11 de marzo de 2026, en la que negó la ocurrencia del «*defecto sustantivo por falta de motivación*» que planteó el municipio demandado cuando alegó que la Sección no se pronunció sobre el argumento relativo a la proporcionalidad de la norma demandada. Señaló esa Alta Corte que esta Sección «*no tenía competencia para pronunciarse sobre la línea argumentativa mencionada*» porque:

[E]l municipio guardó silencio durante el trámite de apelación³, a lo que se debe agregar que la entidad no presentó apelación ni se adhirió al recurso de apelación que formuló la demandante en el trámite de simple nulidad. En otras palabras, nada dijo sobre el particular en el trámite de segunda instancia. En este punto, es preciso mencionar que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante. Actuar por fuera de este marco supone una lesión al principio de congruencia.

Habiendo delimitado el ámbito temático de la segunda instancia, procede la Sala a emitir su juicio.

4- En primer lugar, la apelante plantea como cargo de nulidad contra los apartes del artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021 que fijan en el 20% la tarifa del ICA a cargo de los «*bancos comerciales*» y «*demás entidades financieras*» por las actividades desarrolladas en la jurisdicción de Yopal, que la disposición contraviene el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Alega que, según la literalidad de este artículo, las ciudades capitales solo están autorizadas para adoptar la misma tarifa del ICA vigente en Bogotá y que, como la tarifa demandada es superior a la establecida por el Distrito Capital para la misma actividad, en el artículo 4.º del Acuerdo 816 de 2021, contraría el ordenamiento por infringir esta disposición. Por ende, se opone a que las demás ciudades capitales, como Yopal, puedan acudir al rango de tarifas que contempla el ordinal 6.º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, porque, en su criterio, esta disposición tiene como único destinatario al Concejo de Bogotá, D. C. Por tanto, se opone a que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, se interprete que los preceptos de este Decreto Ley hacen parte de las normas del ICA que rigen el impuesto en la jurisdicción del distrito capital.

Para el demandado, en cambio, cuando el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 reenvía a las disposiciones del ICA que rigen para Bogotá, alude, de forma plena, al artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, en lugar del Acuerdo Distrital que invoca la apelante. Así, afirma que la norma acusada se ajusta a las disposiciones legales en que debía fundarse, porque establece una tarifa del ICA para la actividad financiera que está dentro del rango autorizado por el ordinal 6.º del mentado artículo 154, tesis que avaló el tribunal.

Consecuentemente, le corresponde a la Sala establecer si la disposición demandada transgrede el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 al establecer la tarifa del ICA para las actividades de los bancos y demás entidades del sector financiero en un porcentaje mayor al previsto por el Distrito Capital para esa misma actividad en el artículo 4.º del Acuerdo 816 de 2021. A efectos de resolver este debate relativo a la interpretación de la normativa que rige el caso, se atenderá al juicio adelantado por la Corte Constitucional

³Expediente ordinario de segunda instancia. Archivo "010Sentencia_sentencia_628171AsociacionBanc.pdf", p. 5.

en el fallo de tutela en el que se profirió la orden de reemplazo de la sentencia que había dictado esta Sección el 04 de julio de 2024.

4.1- Sobre la potestad normativa tributaria de las entidades territoriales, cabe señalar que, si bien es originaria porque está conferida por el propio Texto Supremo y no por normas de inferior rango, no es absoluta, pues los artículos constitucionales 287.3, 300.4, 313.4 disponen que se encuentra sometida a dos límites: la Constitución y la ley. De ahí que la Corte Constitucional advirtiera, desde la sentencia C-517 de 1992, que la potestad atribuida en el artículo 338 superior para que las ordenanzas y los acuerdos se ocupen de *«fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos»* está circunscrita a lo que determinen la Constitución y la ley, siendo inadmisibles en nuestro sistema los tributos territoriales configurados en contravía del precepto legal y los regulados exclusivamente por normas locales.

Concordantemente con ese precedente constitucional, esta Sección ha manifestado que la facultad creadora de los tributos es un monopolio del Congreso de la República y que, solo cuando se ha establecido legalmente el tributo, cada ente territorial puede fijar los elementos de la obligación tributaria de acuerdo con las pautas fijadas legalmente⁴.

Para el caso del ICA, su configuración contemporánea fue desarrollada por las normas contenidas en el Capítulo II de la Ley 14 de 1983 (codificadas después en los artículos 195 y siguientes del Decreto Ley 1333 de 1986), que prescribieron los elementos del hecho imponible del impuesto que regiría en todas las municipalidades, incluyendo el que para entonces era el Distrito Especial de Bogotá (artículo 40 de la Ley 14 de 1983). Pero la Constitución de 1991 dotó de un nuevo régimen a esta ciudad, que pasó a ser un Distrito Capital al que se le autorizó a contar, entre otros aspectos, con un régimen fiscal establecido por leyes especiales (artículo 322), lo cual dio lugar a que, bajo la autorización otorgada por el artículo 41 transitorio de la Constitución, se profiriera el Decreto Ley 1421 de 1993, en el que se dictó el *«régimen especial para el Distrito Capital»*, que incluyó en el artículo 154 modificaciones al ICA que regirían exclusivamente en esa jurisdicción.

Posteriormente, la Ley 2082 de 2021, con fundamento en el artículo 320 constitucional, creó una categoría de municipios denominada *«ciudades capitales»*, que abarca al *«Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales»* y dispuso para esa categoría la adopción de *«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»* (artículo 2.º). En lo que atañe al ámbito tributario, el artículo 14 *ibidem* autorizó a los concejos de las *«ciudades capitales»* para adoptar *«las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio»*, a condición de que sea *«a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital»*.

4.2- En torno al alcance de la expresión *«las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto ... de industria y comercio»*, que suscita la presente controversia, la Corte Constitucional, en la sentencia de tutela SU-047, del 11 de marzo de 2026, concluyó que carece de sustento la interpretación de la demandante, según la cual la remisión se refiere a las disposiciones sobre el ICA adoptadas por el Distrito Capital en su normativa interna. Por el contrario, consideró en esa providencia el máximo intérprete de la Constitución que la expresión alude al régimen normativo que rige en Bogotá, D. C., dentro de los parámetros establecidos por el legislador, *i.e.* el Decreto Ley 1421 de 1993. Lo anterior, porque la propia norma exige que las disposiciones que adopten las ciudades capitales atiendan a sus realidades tributarias, lo que *«descarta la*

⁴ Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias del 07 de marzo de 2013 (exp. 18579, MP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez), del 19 de marzo de 2019 (exp. 22645, MP: Milton Chaves García), del 28 de mayo de 2020 (exp. 23333, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto) y del 11 de noviembre de 2021 (exp. 25479, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello).

viabilidad de aplicar la misma tarifa en todas las ciudades capitales, habida cuenta de que estas y Bogotá no tienen la misma “realidad tributaria”».

De modo que, para la Corte Constitucional, *«los concejos de las ciudades capitales fueron habilitados por el Legislador para establecer la tarifa del ICA en el rango establecido en las normas que rigen en el Distrito de Bogotá, esto es, que la disposición no busca que aquellas tengan que acoger la tarifa que rige en Bogotá, sino que adopten una propia que refleje sus necesidades particulares»*. A partir de este razonamiento concluyó que *«el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 hace referencia, en general, al régimen normativo de Bogotá y que, de su literalidad, no puede sostenerse que remita a la tarifa que rige en la capital»*. Agregó que la finalidad de la norma era la de *«maximizar la autonomía territorial y con ello el principio de descentralización administrativa, de manera que las regulaciones de cada territorio atendieran sus realidades disímiles en muchos casos con los postulados del Gobierno nacional»*, motivo por el cual la interpretación de la expresión *«las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto ... de industria y comercio»* que más se ajustaría a esa finalidad era aquella que entiende que la remisión alude a *«los parámetros y principios establecidos para tasar el ICA en el Distrito Capital, los cuales ... permanecen en el tiempo y permiten que la tarifa sea ajustada a la realidad sin afectar los preceptos constitucionales que inspiraron la reforma»*; todo porque:

La Ley 2082 de 2021 no buscó homogeneizar la normatividad para todo el territorio, sino reconocer que, dadas las realidades diferentes de cada ciudad capital, se requerían regulaciones heterogéneas, so pena de ser ineficaces, sobre la base del reconocimiento de que las ciudades capitales ... son polos de desarrollo del país y centros de dinámicas políticas, sociales y económicas, ... Han sido sometidas a presiones económicas y sociales y, adicionalmente, han debido asumir nuevas cargas y responsabilidades.

Señaló la Corte Constitucional que esa es la hermenéutica que *«mejor se ajusta y maximiza los principios, valores, derechos y finalidades de la Carta»*, en tanto fortalece la descentralización administrativa, la autonomía fiscal de los entes territoriales y los principios democrático, de equidad, justicia tributaria e igualdad; y juzgó que vincular con el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 la remisión a las normas del ICA que rigen para el Distrito Capital *«representa un mayor espectro de deliberación en términos de suficiencia, pues se podrían considerar las necesidades de la entidad territorial y, además, la capacidad de los contribuyentes para fijar una tarifa, a efectos de tomar una decisión acorde con la realidad de la entidad territorial»*.

4.3- Tal argumentación lleva a negar los cargos de la apelante en los cuales se plantea la tesis de que la norma acusada infringió el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 al adoptar una tarifa del ICA superior a la que tiene establecida mediante acuerdo el Distrito Capital para gravar la actividad financiera. Esto, porque conforme al criterio interpretativo fijado en la sentencia de tutela SU-047, del 11 de marzo de 2026, el parámetro normativo para establecer la legalidad de la tarifa del ICA adoptada por el municipio demandado es el ordinal 6.º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que autoriza fijarla entre el 2‰ y el 30‰; y ocurre que la tarifa prevista en la disposición demandada (i.e. 20‰) se encuentra en ese rango, con lo cual no puede considerarse contraria a las disposiciones superiores en las que debía fundarse, del mismo modo en que lo juzgó el *a quo*. No prospera el cargo de apelación.

5- Por otra parte, el tribunal negó que se hubiera configurado una infracción del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 por falta de motivación sobre las realidades tributarias del municipio demandado que justificaban la adopción de la nueva tarifa. A su juicio, tanto en la exposición de motivos como en el Acta nro. 51, del 01 octubre de 2021, del Consejo Municipal de Política Económica y Fiscal, se señalaron esas circunstancias, en particular, los resultados económicos del sector financiero y la necesidad que tenía el municipio de disminuir su dependencia de los recursos que se le transfirieran desde el nivel nacional.

La apelante se opuso a ese juicio, planteando que la alusión al crecimiento económico del sector financiero no prueba la realidad tributaria del municipio y, por tanto, no satisface el requisito previsto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 para justificar la adopción de una mayor tarifa impositiva.

Sobre el particular, en el fallo de tutela, la Corte Constitucional señaló que el municipio demandado aportó pruebas documentales para acreditar las circunstancias propias que justificaban la adopción de una nueva tarifa para las actividades financieras desarrolladas en su jurisdicción. Señaladamente, se refirió a la exposición de motivos de la iniciativa de acuerdo y al Acta nro. 51 del Consejo Municipal de Política Fiscal, documentos en los que, de acuerdo con su valoración, se hacía referencia a: (i) las ventajas de implementar periodos bimestrales de causación del ICA en el municipio; (ii) los efectos del aumento de las tarifas para las actividades financieras en el año 2017; (iii) el efecto que tendría en el municipio el incremento de la tarifa del ICA aplicable a tales actividades; y (iv) el impacto de la variación en el recaudo tributario, para lo cual se presentaron diferentes escenarios y proyecciones posibles. En consecuencia, ordenó a la Sección valorar esas pruebas para establecer si demuestran la realidad tributaria del municipio demandado, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Bajo esos parámetros, le corresponde decidir a la Sala.

5.1- Tal como se ha puesto de presente en los párrafos precedentes, el citado artículo 14 autorizó a los concejos de las «*ciudades capitales*» para adoptar «*las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio*», entre otras, a condición de que sea «*acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital*». En el caso que se juzga, para acreditar el cumplimiento de esta exigencia, el municipio demandado se refirió a los siguientes documentos que obran en el expediente:

(i) La exposición de motivos del proyecto de acuerdo «*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 se dictan otras disposiciones*», del 01 de octubre de 2021, presentado por el alcalde ante el concejo, que a la postre fue aprobado mediante el Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021 (índice 3).

En esa exposición de motivos se indicó que las modificaciones propuestas se habían realizado conforme a los objetivos del Acuerdo 008 del 30 de mayo de 2020, por medio del cual se adoptó el plan de desarrollo para el periodo 2020-2023, cuyo objetivo consistía en «*recuperar y mantener la sostenibilidad financiera y presupuestal del municipio, con el propósito de garantizar los recursos que demandará el cumplimiento de las competencias legales del municipio y el logro de las metas*».

Respecto del aumento de la tarifa objeto de debate, tras exponer el resultado económico del sector financiero entre los años 2006 y 2020, se expuso que las entidades financieras que desarrollaban sus actividades en la jurisdicción del municipio estaban sometidas a una tarifa del 5%, que no estaba «*correlacionada con el dinámico crecimiento del sector*», ni concordaba «*con la máxima tarifa cobrada para actividades de “servicios” equivalente al 10%*». En línea con esta consideración, se indicó en la exposición de motivos que el municipio «*tiene 50 aportantes vinculados a actividades financieras que representan el 4.3% del total liquidado, es decir, 1.190 millones de pesos*», de modo que con el aumento de la tarifa al 20%, «*se tiene que el total de recaudo por concepto de ICA incrementa de manera adicional un 11,91% correspondiente a 3.567 millones adicionales*».

(ii) Acta nro. 51 del Consejo Municipal de Política Fiscal, en la que consta que, en sesión del 01 de octubre de 2021, analizó las consideraciones anteriores y avaló la viabilidad de que se presentara ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo «*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 se dictan otras disposiciones» (índice 3).

5.2- La Corte Constitucional y el *a quo* coincidieron en que los mentados documentos dan cuenta de la realidad tributaria del municipio. La Sala acoge ese juicio en la medida en que ambos medios de prueba, más allá de mencionar los indicadores de crecimiento del sector financiero, exponen que, para cumplir con el plan de desarrollo adoptado para el periodo 2020-2023, cuyo objeto es *«recuperar y mantener la sostenibilidad financiera y presupuestal del municipio, con el propósito de garantizar los recursos que demandará el cumplimiento de las competencias legales del municipio y el logro de las metas»* se acogieron, entre otras, medidas como la de incrementar la tarifa del ICA a cargo de las entidades del sector financiero, con fundamento en las competencias previstas en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021; lo anterior, teniendo en cuenta que los resultados del sector financiero demostraban su capacidad económica y que la tarifa que estaba vigente para la época estaba por debajo de la aplicable a otras actividades de servicios.

Ninguno de esos criterios de política económica y fiscal formulados por el demandado para adoptar la norma acusada fue controvertido por la actora, que solo manifestó que los resultados económicos del sector financiero eran insuficientes para justificar el incremento de la tarifa del ICA que le era aplicable; sin percatarse de que el crecimiento económico del sector financiero no fue el único dato que tuvo en cuenta la ciudad capital para establecer una mayor tarifa del ICA a cargo de las entidades financieras. Nunca se plantearon cargos que cuestionaran que la nueva tarifa del impuesto constituía una medida orientada a cumplir el plan de desarrollo municipal y permitía honrar las metas y competencias que debía atender el municipio, en la medida en que se requería mejorar el recaudo tributario y alcanzar la sostenibilidad financiera del municipio.

En suma, la realidad tributaria alegada por el ente territorial demandado para incrementar la tarifa del ICA no fue controvertida por la actora. Consecuentemente, para la Sala, los documentos incorporados en el plenario acreditan el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, según el cual la adopción de las disposiciones del ICA que rigen para Bogotá D.C. debe atender a las realidades tributarias de la ciudad capital. No prospera el cargo de apelación.

6- Habiendo sido desvirtuados los cargos de apelación, la Sala confirmará la sentencia del *a quo* que negó las pretensiones de la demanda. Con esa decisión, en cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de la Corte Constitucional SU-047, del 11 de marzo de 2026, la Sala reemplazará la sentencia que se había proferido en el presente proceso en la Sala del 04 de julio de 2024.

Adicionalmente, como la Corte Constitucional dispuso en el fundamento jurídico nro. 214 del fallo de tutela que la Sección Cuarta del Consejo de Estado debe *«en el marco de sus competencias»* proveer acerca de *«los efectos de las decisiones que adopte»* en la sentencia de remplazo, la Sala pone de presente que, conforme a los efectos previstos en el artículo 189 del CPACA, la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada y define con efectos *erga omnes* la legalidad del precepto demandado por los cargos estudiados, pero que sus efectos no se extienden a actos administrativos distintos al controlado. Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:

6.1- Dado que el juicio recayó sobre los apartes demandados del artículo 18 del Acuerdo 022, del 29 de noviembre de 2021, la sentencia de remplazo únicamente acarrea efectos sobre las actividades financieras gravadas con el ICA llevadas a cabo durante la vigencia de esa norma, la cual, de acuerdo con los artículos 338 constitucional y 17 del Acuerdo 022 de 2021, inició el 01 de enero de 2022 y finalizó el 31 de diciembre de 2024, como consecuencia de que fue expresamente derogada por los artículos 1.º y 12 del Acuerdo 026, del 28 de noviembre de 2024.

6.2- En esa medida, para las actividades financieras gravadas llevadas a cabo en la jurisdicción de Yopal en el periodo en que rigió el artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021, sobre las cuales no exista una situación jurídica consolidada, la Administración municipal y los obligados pasivos tributarios tendrán en cuenta la vigencia ininterrumpida de la tarifa del impuesto cuya juridicidad se decidió. Consecuentemente, tendrán que observar que:

(i) Los procedimientos de gestión administrativa tributaria que se encuentren en curso o que inicien en el futuro sobre esos periodos en los que estuvo vigente la norma, ya sean de devolución, de liquidación o de cobro coactivo, se decidirán considerando la legalidad declarada de los apartes demandados del artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021, definida en la presente sentencia de reemplazo.

(ii) Las eventuales conductas infractoras por inexactitud o corrección de las declaraciones tributarias en las que se haya incurrido en las autoliquidaciones en las que no se le haya dado aplicación a la tarifa para las actividades financieras prevista en el artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021, podrán regularizarse reconociendo la causal de exculpación de la sanción correspondiente prevista en el parágrafo 2.º del artículo 647 del Estatuto Tributario y en el inciso 3.º del artículo 588 *ibidem* (adicionado por el artículo 46 de la Ley 49 de 1990); así, del modo en que lo avaló el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia de esta Sección del 11 de junio de 2020 (exp. 21640, CP: Julio Roberto Piza).

6.3- Finalmente, se advierte que la competencia de la Sección en los procesos que se adelantan bajo el medio de control de nulidad simple le impide emitir pronunciamientos sobre situaciones particulares. Por ende, la modulación de los efectos de esta sentencia de remplazo no puede abarcar las situaciones en las que se prediquen situaciones jurídicas consolidadas derivadas de actos administrativos que hayan adquirido firmeza, sino que para cada caso particular se requeriría por parte del municipio la revocatoria directa o la demanda contra el acto propio en las condiciones reguladas por el CPACA⁵.

Conclusión

7- En cumplimiento de la orden impartida por decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia de tutela SU-047, del 11 de marzo de 2026 (exp. T-11.475.088⁶, MP: Paola Andrea Meneses Mosquera), mediante la cual dejó sin efectos el fallo del 04 de julio de 2024, proferido por la Sala mayoritaria de esta Sección, y ordenó reemplazarlo, la Sala profiere la presente sentencia. Tras el estudio realizado, se confirma la sentencia apelada en la cual se determinó que la ciudad capital de Yopal podía acoger el rango de tarifas del ICA previsto en el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, razón por la cual se ajusta al ordenamiento el artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021.

Costas

8- El artículo 188 del CPACA dispensa de condenar en costas en aquellos procesos en los que se ventila un interés público, disposición frente a la cual la jurisprudencia de la Sección ha advertido que esa circunstancia se predica en los casos en los que se tramitan acciones públicas, como la de simple nulidad (sentencia del 06 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez). En esa medida, no procede imponer condena en costas en el presente proceso.

⁵ Jurisprudencialmente, la Sección ha admitido la procedencia del medio de control de nulidad contra actos de contenido particular, con la dispensa de hacerlo dentro del plazo de cuatro meses siguientes a la notificación del acto, en circunstancias como las numeradas en el inciso cuarto del artículo 137 del CPACA (sentencia del 08 de septiembre de 2022, exp. 25597, CP: Julio Roberto Piza). En lo pertinente, la excepcionalidad estaría dada por la expedición de la presente sentencia de reemplazo.

⁶ Acumulado al exp. T-10.982.711.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. En cumplimiento de la orden proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia de tutela SU-047, del 11 de marzo de 2026 (exp. T-11.475.088⁷, MP: Paola Andrea Meneses Mosquera), **confirmar** la sentencia del 07 de septiembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare en el proceso de la referencia. Al efecto, **declarar** que esta decisión produce los efectos identificados en el fundamento jurídico nro. 6 de la presente sentencia.
2. Sin condena en costas en segunda instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Salvo voto parcial

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samaj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

⁷ Acumulado al exp. T-10.982.711.