

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

MAGISTRADO PONENTE: LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN

Yopal, 10 de septiembre de 2026;

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: JOSÉ LUIS GARCÍA VILLAMIZAR
DEMANDADO: MUNICIPIO DE YOPAL
RADICACIÓN No: 850012333000-2025-00047-00

SAMAI

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=850012333000202500047008500123

ASUNTO PARA RESOLVER

1. Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de nulidad simple promovido por el señor José Luisa García Villamizar, en contra del municipio de Yopal.

ANTECEDENTES

Demanda¹

2. En ejercicio del medio de control de nulidad simple el señor José Luis García Villamizar pretende que se declare la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021, en lo que tiene que ver con la modificación de la tarifa del impuesto de industria y comercio respecto de la actividad con código 301, denominada “servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje y alimentación”.

3. Indicó que, el Acuerdo No. 32 de 2020 había establecido para las actividades de servicios identificadas con el código 301 una tarifa del 10 por mil y que, posteriormente, el artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021 la incrementó al 15 por mil, aumento que superó la tarifa de 9,66 por mil vigente en Bogotá para las mismas actividades y no estuvo precedido de una justificación suficiente sobre la realidad tributaria del municipio.

¹ Doc. 1 – índ. 3 (demanda inicial) y doc. 29 – índ. 19 (reforma de la demanda en la que modificó la sustentación de los cargos de nulidad).

4. Alegó que el municipio de Yopal desconoció el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues esta disposición permite a las ciudades capitales adoptar las normas que rigen en Bogotá en materia de impuesto de industria y comercio, pero, a su juicio, esa facultad comprende las tarifas efectivamente vigentes en el Distrito Capital y no únicamente los rangos previstos en el Decreto Ley 1421 de 1993. Por ello, afirmó que, si el municipio de Yopal decidió acogerse a ese régimen para incrementar la tarifa, no podía fijar una superior a la aplicada en Bogotá para la misma actividad.

5. Como respaldo de esa interpretación, invocó las sentencias del Consejo de Estado de 4 de julio de 2024, expediente 28171, y de 1º de agosto de 2024, expediente 28582. Señaló que en ambas la Corporación consideró que, para efectos del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, debía atenderse la tarifa efectivamente vigente en Bogotá y no el rango tarifario previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993, por lo que estimó que esos criterios resultan aplicables al presente asunto.

6. Adujo que el Concejo Municipal de Yopal tampoco acreditó que el incremento se encontrara acorde con las realidades tributarias de Yopal, pues no realizó un análisis técnico, económico o fiscal que justificara la tarifa del 15 por mil ni demostró la existencia de condiciones comparables con Bogotá. En consecuencia, sostuvo que el acuerdo desconoció los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, con ello, los límites constitucionales de las funciones de los servidores públicos y de la autonomía tributaria de las entidades territoriales, previstos en los artículos 6, 287.3 y 313.4 de la Constitución.

7. Sostuvo que la tarifa es desproporcionada y de naturaleza confiscatoria y que vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria previstos en los artículos 13 y 363 de la Constitución, por cuanto, quienes desarrollan las actividades del código 301 en Yopal deben soportar una carga mayor que quienes ejercen la misma actividad en otras jurisdicciones, sin que exista una justificación vinculada con su capacidad contributiva.

8. Finalmente, adujo que el cobro de una tarifa superior a la legalmente permitida puede generar un enriquecimiento sin justa causa en favor del municipio demandado, en los términos del artículo 831 del Código de Comercio, pues implicaría un beneficio patrimonial para la entidad correlativo al detrimento soportado por los contribuyentes, sin fundamento jurídico que lo justifique.

Contestación de la demanda²

9. El municipio de Yopal se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que carecen de sustento fáctico y jurídico. Señaló que la sentencia de 4 de julio de 2024, con base en la cual el actor fundamentó su solicitud, fue dejada sin efectos en sede de tutela, al considerarse que se había interpretado indebidamente el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y aplicado de forma incorrecta la normativa distrital.

² Doc. 25 – índ. 18 y doc. 38 – índ. 30.

10. Explicó que, según esa decisión de tutela, la facultad otorgada a las ciudades capitales para adoptar las normas que rigen en Bogotá es potestativa y no implica sujetarlas a las tarifas fijadas mediante acuerdos distritales.

11. En ese sentido, sostuvo que la norma que rige al Distrito Capital en materia de impuesto de industria y comercio es el Decreto Ley 1421 de 1993 y, específicamente, su artículo 154.6, autoriza al Concejo a establecer una tarifa entre el 2 y el 30 por mil. Por ello, afirmó que la tarifa del 15 por mil fijada por el municipio de Yopal se encuentra dentro del margen permitido y no resulta exigible aplicar la tarifa de 9,66 por mil prevista en el Acuerdo Distrital 65 de 2002.

12. Refutó que el incremento hubiera carecido de justificación económica, dado que mediante el oficio No. 1200.170 de 1º de octubre de 2021 la administración presentó al Concejo Municipal el proyecto que dio lugar al Acuerdo No. 22 de 2021, acompañado de su exposición de motivos y de la justificación económica y jurídica correspondiente.

13. Propuso las excepciones que denominó *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”, “improcedencia de lo pretendido y de la suspensión provisional, por interpretación normativa indebida y no ajustada a la realidad” y “genérica”*.

Alegatos de conclusión

Parte demandada³

14. Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Agregó que la fijación de la tarifa no fue arbitraria, pues estuvo precedida de una exposición de motivos en la que se analizaron las condiciones económicas y fiscales de Yopal, la incidencia de la industria petrolera y las necesidades de recaudo del municipio. En ese sentido, sostuvo que la tarifa respondió a criterios de suficiencia fiscal, planeación financiera y sostenibilidad de las finanzas locales.

15. Señaló que el precedente invocado por la parte actora no puede trasladarse automáticamente al presente asunto, porque cada controversia debe examinarse según la norma y el contexto económico correspondiente. Además, que no se acreditó que la tarifa tuviera carácter confiscatorio o desproporcionado, pues no se aportaron pruebas que demostraran que el gravamen impidiera el desarrollo de las actividades económicas o afectara de manera sustancial la capacidad contributiva de los sujetos pasivos; y, que los principios de igualdad y equidad tributaria no implican la aplicación de tarifas idénticas en todos los municipios, dadas las diferencias económicas y fiscales existentes entre Yopal y Bogotá.

³ Doc. 44 – índ. 36.

Parte demandante⁴

16. Reiteró los cargos formulados en la demanda y en su reforma.

17. Añadió que la sentencia de tutela de primera instancia de 9 de marzo de 2025, invocada por el municipio para sustentar su interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, fue revocada en segunda instancia mediante providencia de 24 de julio de 2025. Explicó que en esta última decisión se consideró que la norma que materializa el indicador de eficiencia tributaria en Bogotá es aquella que fija concretamente la tarifa y no la que simplemente establece un rango, por lo que estimó desvirtuado el principal argumento de defensa del municipio.

CONSIDERACIONES

Competencia

18. Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia el asunto de la referencia. Esto de conformidad con el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

19. De acuerdo con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, la Sala no encuentra hasta este momento que se haya configurado causal alguna de nulidad que pueda invalidar la actuación realizada dentro del proceso y en tal virtud procede a emitir pronunciamiento de fondo.

Problema Jurídico

20. De conformidad con la fijación del litigio realizada en auto de 22 de septiembre de 2025⁵ corresponde a la Sala determinar si prospera la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo número 22 de 2021, expedido por el concejo municipal de Yopal, respecto a la tarifa de impuesto de industria y comercio para las actividades de servicio de código CIU 301 "*Servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje, alimentación*", por violación de los artículos 14 de la Ley 2082 de 2021; y 13, 287 numeral 3, 313 numeral 4 y 363 de la Constitución Política, de acuerdo con el concepto de violación expuesto por el demandante.

Marco general de la autonomía territorial en materia tributaria

21. Los artículos 287.3 y 313.4 de la Constitución Política reconocen a las entidades territoriales autonomía para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y atribuyen a los concejos la competencia para votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y gastos locales.

⁴ Doc. 47 – índ. 37.

⁵ Doc. 42 – índ. 32.

22. Esta facultad debe interpretarse conjuntamente con los artículos 150.12 y 338 superiores. El primero atribuye al Congreso la competencia para establecer contribuciones fiscales y, el segundo, reconoce que tanto el legislador como las asambleas y los concejos pueden imponer tributos y determinar directamente sus elementos esenciales. De esta manera, la Constitución distribuyó la potestad tributaria entre el nivel nacional y territorial, sin atribuir a estos últimos una competencia originaria e ilimitada.

23. Sobre este punto, la Corte Constitucional⁶ ha precisado que las entidades territoriales no son titulares de soberanía fiscal, pues la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley. Sin embargo, ello no significa que su intervención se reduzca a ejecutar las decisiones del legislador, toda vez que la propia Constitución les reconoce un espacio de decisión para establecer, configurar y administrar sus tributos.

24. Así, en materia de tributos territoriales existe una competencia concurrente entre el Congreso y las corporaciones públicas territoriales. Al legislador le corresponde autorizar el tributo y establecer su marco básico, mientras que las asambleas y los concejos pueden desarrollar sus elementos dentro de los parámetros fijados por la ley. A diferencia de los impuestos nacionales, respecto de los cuales el Congreso debe definir directamente todos sus elementos esenciales, en los territoriales la ley puede dejar un margen de configuración a las autoridades locales.

25. La Corte Constitucional⁷ ha explicado que esta distribución de competencias busca armonizar dos principios constitucionales que operan simultáneamente: el carácter unitario del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. El primero impide que cada entidad territorial ejerza una potestad tributaria independiente del legislador; el segundo exige que la regulación nacional no elimine el espacio de decisión que la Constitución reservó a las autoridades locales.

Del impuesto de industria y comercio

26. El impuesto de industria y comercio es un tributo de carácter municipal que grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios dentro de la respectiva jurisdicción territorial. Su regulación general se encuentra contenida en la Ley 14 de 1983.

27. En cuanto al **hecho generador**, el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 dispone que el impuesto recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, de manera permanente u ocasional y con establecimiento de comercio o sin él.

⁶ Sentencia C-132 de 2020, M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas.

⁷ Ibid.

28. Los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 14 de 1983 delimitan, a su vez, las actividades sometidas al gravamen. Son industriales las relacionadas con la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de bienes; mientras que las comerciales comprenden el expendio, compraventa y distribución de bienes o mercancías y las demás que el Código de Comercio califique como tales, siempre que no correspondan a actividades industriales o de servicios.

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

30. Respecto de la **base gravable**, el régimen actualmente aplicable se encuentra en el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016. Según esa disposición, la base está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los rendimientos financieros y las comisiones. Se excluyen los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, las exportaciones y la venta de activos fijos. La misma norma preservó las bases gravables y tarifas especiales previstas por otras disposiciones legales.

31. Finalmente, respecto a la **tarifa** la regla general se encuentra actualmente en el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016. Esta disposición atribuye a los concejos municipales la competencia para determinar la tarifa del impuesto de industria y comercio, pero fija expresamente los márgenes dentro de los cuales pueden ejercer esa facultad: del 2 al 7 por mil para las actividades industriales y del 2 al 10 por mil para las actividades comerciales y de servicios. La aplicación de una tarifa por fuera de ese marco solo resulta jurídicamente posible cuando exista una disposición legal especial que habilite a la respectiva entidad territorial para acudir a un régimen tarifario distinto.

32. Precisamente, una habilitación de esa naturaleza fue introducida por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Esta norma estableció un régimen especial para las ciudades capitales, al facultar a sus concejos para adoptar, a iniciativa del alcalde y de acuerdo con las realidades tributarias de la respectiva ciudad, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuesto predial e impuesto de industria y comercio.

33. La Corte Constitucional precisó en la sentencia C-182 de 2025⁸ que esta facultad tiene carácter potestativo, es decir, las ciudades capitales pueden decidir si acuden o no al régimen previsto en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Así mismo, identificó 3 condiciones para su ejercicio: (i) que la iniciativa corresponda al alcalde; (ii) que la

⁸ M.P. Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

adopción atienda las realidades tributarias de la respectiva ciudad capital; y (iii) que no se desconozcan las disposiciones constitucionales aplicables.

Caso concreto

34. En este caso se encuentra acreditado lo siguiente:

35. En el artículo 21 del Acuerdo No. 32 de 30 de diciembre de 2020⁹, por medio del cual se expidió el estatuto tributario del municipio de Yopal, se estableció una tarifa del impuesto de industria y comercio del 10 por mil para la actividad de servicios con código 301, consistente en “servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje, alimentación”.

36. A través del artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 29 de noviembre de 2021¹⁰, el Concejo Municipal de Yopal dispuso lo siguiente en cuanto a la tarifa de la referida actividad:

“ARTÍCULO 18° Modifíquese la tarifa del impuesto predial (sic) contenida en el artículo 31 del Acuerdo 032 de 2020, únicamente respecto de las siguientes actividades las cuales quedarán así:

Grupo	Código	Actividad	Tarifa X MIL
Comercial	207	Otras actividades comerciales no clasificadas.	10
Servicios	301	Servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje, alimentación.	15

37. En el acápite 2.2. de la exposición de motivos del proyecto que dio lugar al Acuerdo No. 22 de 2021¹¹, se señaló lo siguiente sobre la actividad con código 301:

37.1. Se consideró que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 abrió a las ciudades capitales la posibilidad de adoptar las normas que rigen para Bogotá en materia de impuesto de industria y comercio. A partir de esa interpretación, la administración entendió que Yopal, por su condición de capital de Casanare, ya no se encontraba necesariamente limitada al tope general del 10 por mil y podía establecer tarifas superiores para determinadas actividades. En el documento, esta modificación legislativa fue presentada como una oportunidad para revisar la estructura tarifaria vigente y aproximarla al régimen aplicable al Distrito Capital.

⁹ Doc. 6 – índ. 3.
¹⁰ Doc. 2 – índ. 3.
¹¹ Págs. 32 a 46, doc. 25 – índ. 3.

37.2. Con fundamento en esa nueva posibilidad normativa, la administración identificó específicamente la actividad 301 (servicios prestados a la industria petrolera) como un sector con “potencial de mejora” en materia de recaudo. Para justificarlo, señaló que se trata de una actividad vinculada con los recursos del territorio y que su aparato productivo tenía capacidad para asumir el incremento tarifario. Además, destacó que los contribuyentes de mayor tamaño, particularmente aquellos con bases superiores a 100.000 UVT, no podían optar por el régimen simple y, por tanto, continuarían tributando directamente bajo el esquema municipal.

37.3. Finalmente, se realizó una estimación concreta del efecto financiero que produciría elevar la tarifa de la actividad 301 del 10 al 15 por mil. Según el documento, el cambio generaría un aumento aproximado de \$2.703 millones, explicado principalmente por los contribuyentes ubicados en el rango superior a 100.000 UVT, lo que representaría un incremento cercano al 50 % en el valor liquidado.

38. Dichos fundamentos fueron transcritos del concepto emitido por el Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS que constan en acta de reunión de 10 de enero de 2021¹², oportunidad en la que se otorgó viabilidad a la presentación del proyecto de acuerdo.

39. Ahora bien, como se indicó en el marco jurídico, en materia de tarifas del impuesto de industria y comercio existe, en primer lugar, un régimen general aplicable a los municipios, conforme con el cual los concejos pueden fijar tarifas entre el 2 y el 10 por mil para las actividades de servicios. No obstante, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 introdujo una habilitación especial para las ciudades capitales, al disponer que sus concejos *“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 e industria y comercio.

40. Por lo tanto, en el marco de la controversia planteada en el presente caso, la legalidad de la tarifa cuestionada dependa del alcance de esa habilitación. Mientras la parte actora sostiene que, si el municipio de Yopal decidió acudir al régimen especial previsto en la Ley 2082 de 2021, debía atender la tarifa que efectivamente regía en Bogotá para la actividad correspondiente, esto es, 9,66 por mil; el municipio demandado, en cambio, considera que podía adoptar el rango de 2 a 30 por mil previsto en el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 y, dentro de él, fijar autónomamente la tarifa del 15 por mil.

41. En ese orden, para definir el alcance de la habilitación prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, corresponde examinar, en primer lugar, cuál es el alcance de la expresión **“las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá”**; y, en segundo

¹² Págs. 60 a 97, doc. 25 – índ. 3.

término, si la regulación comprendida dentro de esa habilitación podía ser adoptada por el municipio de Yopal de manera acorde con sus realidades tributarias.

42. En cuanto al primer aspecto se tiene que, a través del Decreto Ley 1421 de 1993 se estableció el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá, disponiendo en el artículo 154, entre otras cosas, lo referente al hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto de industria y comercio. Respecto de este último elemento, en el ordinal 6 se señaló lo siguiente:

“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%).” (Negrilla de la Sala)

43. Teniendo en cuenta lo anterior, el Concejo Distrital de Bogotá, profirió el Acuerdo No. 65 de 2002¹³, en cuyo artículo 3 fijó las tarifas del impuesto de industria y comercio. Dichas tarifas fueron compiladas igualmente en el Decreto Distrital 352 de 2002¹⁴, el cual en el literal c) del artículo 53 previó lo siguiente respecto a las actividades de servicios:

c. Actividades de servicios	Tarifa 2002 (Por mil)	Tarifa 2003 y siguientes (Por mil)
Transporte; publicación de revistas, libros y periódicos; radiodifusión y programación de televisión.	3,6	4,14
Consultoría profesional; servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores; y presentación de películas en salas de cine.	6,0	6,9
Servicios de restaurante, cafetería, bar, grill, discoteca y similares; servicios de hotel, motel, hospedaje, amoblado y similares; servicio de casas de empeño y servicios de vigilancia.	12	13,8
Servicios de educación prestados por establecimientos privados en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media	7	7
Demás actividades de servicios	8,4	9,66

44. Así, ambas disposiciones cumplen funciones distintas dentro del régimen tarifario del impuesto de industria y comercio en Bogotá. El artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 define el marco de actuación del Concejo Distrital, al establecer el rango dentro del cual puede ejercer su potestad para fijar las tarifas. Por su parte, el Acuerdo No. 65 de 2002 concreta ese margen de configuración, cuando el Concejo determina las tarifas específicas aplicables a las distintas actividades económicas gravadas en el Distrito Capital.

¹³ Por el cual se adoptan modificaciones al impuesto de industria y comercio, Avisos y Tableros y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5156>.

¹⁴ Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5437>.

45. Esta distinción resulta determinante para establecer el alcance de la expresión “las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá”, pues el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no autorizó a las ciudades capitales para asumir el mismo margen de configuración reconocido al Concejo Distrital, sino que las facultó para adoptar la regulación vigente en esa entidad territorial.

46. Por ello, tratándose específicamente de la tarifa, la disposición susceptible de adopción no puede ser la que delimita el marco dentro del cual el Concejo Distrital puede ejercer su potestad tributaria, sino aquella que determina concretamente el porcentaje aplicable a la respectiva actividad económica.

47. Una interpretación distinta permitiría a las ciudades capitales tomar el rango de 2 a 30 por mil previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993 y fijar dentro de este una tarifa propia, incluso una que no haya sido aplicada en Bogotá para la actividad correspondiente. Ese resultado desbordaría el sentido de la facultad de adopción prevista por el legislador, pues ya no se estaría incorporando una norma vigente en el Distrito Capital, sino ejerciendo la competencia normativa atribuida a su Concejo.

48. Precisado lo anterior, se advierte que el Acuerdo Distrital No. 65 de 2002 no contempló una categoría específica equivalente a la prevista por el municipio de Yopal para los “servicios prestados a la industria petrolera”. Si bien la regulación de Bogotá estableció tarifas particulares para actividades como transporte, consultoría, construcción, hospedaje o alimentación, lo hizo de manera general, su clasificación atendió a la naturaleza de cada servicio, sin diferenciar si este se prestaba o no al sector petrolero.

49. En cambio, el código 301 del municipio de Yopal agrupó diversas actividades bajo un criterio sectorial común: que fueran servicios prestados a la industria petrolera. Por ello, la referencia a transporte de equipos, construcción de obras civiles, alquiler de maquinaria, catering, consultoría, hospedaje y alimentación, precedida de la expresión “tales como”, cumple una función ejemplificativa y no supone que cada una de esas actividades constituya una categoría autónoma dentro del código.

50. Siguiendo esa línea, resulta viable acudir a la categoría de “demás actividades de servicios” para las cuales el Decreto Distrital 352 de 2002 fijó, a partir de 2003, una tarifa del 9,66 por mil.

51. En esas condiciones, al fijar para la actividad 301 una tarifa del 15 por mil, el Concejo Municipal de Yopal no adoptó la regulación que regía en Bogotá, sino que utilizó el margen de configuración previsto para el Concejo Distrital con el fin de establecer una tarifa propia y superior a aquella, con lo que excedió el alcance de la habilitación prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.

52. Esta conclusión encuentra respaldo en las sentencias del Consejo de Estado de 4 de julio de 2024¹⁵ y de 1º de agosto de 2024¹⁶, las cuales fueron invocadas por la parte actora, en las que la Sección Cuarta examinó la aplicación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 frente a **tarifas de impuesto de industria y comercio fijadas por ciudades capitales para actividades financieras**.

53. En el primero de estos asuntos se controvertió el artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021 del municipio de Yopal, mediante el cual se fijó una tarifa del 20 por mil para los bancos comerciales y las demás entidades financieras, pese a que para esa actividad en Bogotá se había establecido una tarifa de 14 por mil mediante el Acuerdo Distrital 816 de 2021. En ese caso, el municipio sustentó la modificación en el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que prevé para el Distrito Capital un rango tarifario entre el 2 y el 30 por mil.

54. En el segundo caso, se demandó el artículo 1º del Acuerdo No. 529 de 2022 de Santiago de Cali, que estableció una tarifa de 23 por mil para varias actividades financieras, entre ellas bancos comerciales, banca de segundo piso, leasing financiero y factoring, aunque en Bogotá era de 14 por mil. También Allí la entidad territorial demandada acudió al rango de 2 a 30 por mil del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993.

55. En síntesis, en ambos procesos la controversia se centró en establecer si la habilitación prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 permitía a las ciudades capitales tomar como referencia el rango general previsto para Bogotá en el Decreto Ley 1421 de 1993 y fijar dentro de este una tarifa propia, o si, por el contrario, debían adoptar la tarifa concreta y vigente que el Distrito Capital estaba aplicando.

56. Sobre el particular, en la sentencia de 4 de julio de 2024, al estudiar precisamente el artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021 de Yopal, la Sección Cuarta señaló lo siguiente que vale la pena citar en extenso:

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

*En ese entendido, **las ciudades capitales están autorizadas a aplicar el Decreto Ley 1421 de 1993, pero siempre que aquella normativa hubiere sido implementada por el concejo distrital mediante un acuerdo, toda vez que la ley no autorizó la adopción de parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que rigen en Bogotá, que corresponden a aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo.*** Lo anterior, porque si bien las disposiciones que pueden acoger las ciudades capitales están referidas a cualquier tipo de normativa que se encuentre regulando el Impuesto predial o de Industria y Comercio en el Distrito Capital, no puede perderse de vista que la ley condicionó su adopción a las “normas que rigen” dichas materias, por lo que debe entenderse que corresponden a aquellas que hubieren sido aplicadas por la ciudad de Bogotá D.C cuando regula el tributo.

Importante considerar que según la exposición de motivos, la finalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, es que las ciudades capitales puedan adoptar las normas que

¹⁵ Radicación 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171), M.P. Dra. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹⁶ 76001-23-33-000-2022-01066-01 [28582], M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

hicieron más eficiente la Administración de Bogotá, con lo cual hace referencia a las disposiciones que se aplican en el Distrito Capital para fijar de manera concreta los distintos aspectos de estos tributos, en tanto son las que tienen impacto en la gestión tributaria de la ciudad del Distrito Capital. **Entre estas, se encuentra la norma que fija la tarifa en la ciudad de Bogotá, por cuanto es la que le permite cumplir con sus objetivos en los aspectos económicos de la tributación, como el recaudo del impuesto, y en esa medida, tiene incidencia en la eficiencia de la Administración tributaria.**" (negritas de la Sala)

57. Tal criterio fue reiterado expresamente en la providencia de 1° de agosto de 2024 al analizar la tarifa del 23 por mil fijada por Santiago de Cali para el sector financiero. Con base en lo anterior, en ambos asuntos el Consejo de Estado concluyó que las entidades territoriales habían excedido la habilitación prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, en consecuencia, determinó que había lugar a declarar la nulidad parcial de las disposiciones que fijaban las tarifas cuestionadas (20 por mil en Yopal y 23 por mil en Cali).

58. Cabe señalar que, si bien ambas sentencias fueron objeto de acciones de tutela, estas fueron finalmente declaradas improcedentes¹⁷, por lo que conservan sus efectos.

59. Adicionalmente, aunque dichas providencias no corresponden a sentencias de unificación en los términos del CPACA, ni fijan, por esa vía, una regla de obligatorio acatamiento¹⁸, constituyen un criterio jurisprudencial relevante para la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, máxime cuando fueron proferidas por la Sección del Consejo de Estado especializada en asuntos tributarios. En ese sentido, resulta válido acoger sus consideraciones, en cuanto constituyen un criterio auxiliar relevante que refuerza la interpretación adoptada por la Sala en el presente asunto.

60. En suma, al fijar para la actividad 301 una tarifa del 15 por mil con fundamento en el rango previsto en el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, en lugar de atender la tarifa efectivamente vigente en Bogotá para la actividad homologable, el municipio de Yopal excedió el alcance de la habilitación prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y desconoció los límites constitucionales dentro de los cuales debía ejercer su autonomía tributaria, que se derivan de los artículos 287.3 y 313.4 de la Constitución Política.

¹⁷ Ver sentencias de segunda instancia de 13 de febrero y 24 de julio de 2025, proferidas dentro de las acciones de tutela Nos. 11001-03-15-000-2024-04697-01 (caso Cali) y 11001-03-15-000-2024-07003-01 (caso Yopal), respectivamente.

¹⁸ Para el caso de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 estableció que se tendrán como sentencias de unificación las proferidas por el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009. La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 270 en cita y del mecanismo de extensión de extensión de jurisprudencia y señaló que las sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. Para el Máximo Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, órgano definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y de cierre de este, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere. Por lo tanto, **"restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación "claras, uniformes e identificables", en virtud del mandato constitucional aludido.**" Sentencia C-588 de 2012, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

De lo anterior se desprende que, si bien las decisiones proferidas por el Consejo de Estado como órgano de cierre constituyen precedente judicial vertical y, por tanto, deben ser tenidas en cuenta por los Juzgados y Tribunales de esta jurisdicción, no todas ostentan idéntica fuerza vinculante. En efecto, el ordenamiento atribuyó a las sentencias de unificación una función cualificada, dirigida específicamente a unificar o sentar jurisprudencia, precisar su alcance y superar divergencias en su interpretación y aplicación, circunstancia que les confiere una especial superioridad dentro del sistema de precedentes de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

61. Así las cosas, se declarará la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021, exclusivamente en lo relacionado con la tarifa del 15 por mil prevista para la actividad 301, por haberse expedido con infracción de las normas superiores en que debía fundarse.

Condena en costas

62. En atención a lo reglado en el artículo 188 del CPACA¹⁹, no se emitirá condena en costas, toda vez que mediante el medio de control de nulidad simple se ventila un interés público.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo No. 22 de 2021, en lo que tiene que con la tarifa del 15 por mil del impuesto de industria y comercio del municipio de Yopal prevista para la actividad con código 301, denominada "*servicios prestados a la industria petrolera, tales como transporte de equipos, herramientas y fluidos, construcción de obras civiles, alquiler de equipos y maquinaria, casinos, catering, servicios técnicos, profesionales y especializados, consultoría profesional, publicidad, hospedaje y alimentación*"; conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: Sin condena en costas, por las razones antes expuestas.

TERCERO: En firme la presente providencia, por secretaría archívese el expediente.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Casanare, en sesión de la fecha. Acta número: 129.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN

Magistrado Ponente

¹⁹ "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. **Salvo en los procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

(Ausente en comisión de servicios)

OSWALDO ANDRÉS GONZÁLEZ BARRERA

Magistrado

Firma electrónica

AURA PATRICIA LARA OJEDA

Magistrada