



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., seis (06) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia	Nulidad
Radicación	20001-23-33-000-2023-00200-01 (30104)
Demandante	ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA ASOBANCARIA
Demandada	MUNICIPIO DE AGUSTÍN CODAZZI, DEPARTAMENTO DEL CESAR
Temas	Nulidad del artículo 104 del Acuerdo Nro. 010 del 23 de diciembre de 2020. ICA. Tarifa sobre actividades financieras. Norma especial.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que decidió¹:

PRIMERO: LEVANTAR la medida cautelar decretada a través de auto de fecha 18 de abril de 2024, en el proceso de la referencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial del artículo 104 del Acuerdo No. 010 del 23 de diciembre de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE AGUSTÍN CODAZZI -CESAR, en lo que respecta a las “Actividades Financieras”, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: Sin condena en costas [...]

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Concejo Municipal de Agustín Codazzi, Cesar, profirió el Acuerdo 010 del 23 de diciembre de 2020, «Por medio del cual se modifica, actualiza y compila la normatividad tributaria en el municipio de Agustín Codazzi (Cesar) y se dictan otras disposiciones».

En el artículo 104, se regularon las tarifas del impuesto de industria y comercio según el código industrial internacional uniforme (CIU). En este caso son objeto de demanda las relacionadas con la actividad financiera que se determinaron en el 7 x 1000.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones²:

¹ SAMAI del Tribunal, índice 56.
² SAMAI del Tribunal, índice 3.



Se declare la nulidad parcial del Artículo 104 del Acuerdo No. 010 del 23 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Agustín Codazzi, departamento de Cesar, cuyo texto se transcribe a continuación, destacando la parte de la disposición cuya nulidad se demanda (Actividades Financieras):

ARTÍCULO 104. TARIFAS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Establecer las siguientes tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, según el Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 4:

[...]

ACTIVIDADES FINANCIERAS		
6411	Banca Central	7,0
6412	Bancos Comerciales	7,0
6421	Actividades de las corporaciones financieras	7,0
6422	Actividades de las compañías de financiamiento	7,0
6423	Banca de segundo piso	7,0
6424	Actividades de las cooperativas financieras	7,0
6431	Fideicomisos, fondos y entidades financieras similares	7,0
6491	Leasing financiero (arrendamiento financiero)	7,0
6492	Actividades financieras de fondos de empleados y otras formas asociativas del sector solidario	7,0
6493	Actividades de compra de cartera o factoring	7,0
6494	Otras actividades de distribución de fondos	7,0
6495	Instituciones especiales oficiales	7,0
6511	Seguros generales	7,0
6512	Seguros de vida	7,0
6513	Reaseguros	7,0
6514	Capitalización	7,0
6521	Servicios de seguros sociales de salud	7,0
6522	Servicios de seguros sociales de riesgos profesionales	7,0
6532	Régimen de ahorro individual (RAI)	7,0
6614	Actividades de las casas de cambio	7,0
6615	Actividades de los profesionales de compra y venta de divisas	7,0
6619	Otras actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros n.c.p.	7,0
6621	Actividades de agentes y corredores de seguros	7,0
6630	Actividades de administración de fondos	7,0
64991	Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguro y pensiones n.c.p.	7,0
66111	Administración de mercados financieros (excepto actividades de las bolsas de valores)	7,0

La demandante invocó como normas violadas los artículos 287 (numeral 3) y 313 (numeral 4) de la Constitución Política; 208 del Decreto Ley 1333 de 1986. El concepto de violación se resume así:

Explicó que, conforme con el artículo 1 de la Constitución Política, Colombia es una República unitaria, con relativa autonomía de sus entidades territoriales en materia tributaria. Es por esto por lo que los departamentos, municipios o distritos deben ceñirse al marco establecido por la Constitución y las leyes, para lo cual hizo referencia a pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la facultad impositiva.³

Así mismo, hizo mención del pronunciamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 22 de marzo de 2012, exp 18842, en el cual se sostuvo que los límites establecidos en la ley debían ser observados por las entidades territoriales, particularmente frente a los elementos esenciales de los tributos.

Con fundamento en lo anterior, explicó que los concejos municipales pueden asignar tarifas para el impuesto de industria y comercio, pero se deben ceñir a los

³ Citó las sentencias C-004 de 1993, C-070 de 1994, C-084 de 1995, C-335 de 1996 y C-232 de 1998



lineamientos fijados en el Decreto Ley 1333 de 1986, que en su artículo 208 fijó una tarifa del 3 por 1000 para las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda, y del 5 por 1000 para las demás entidades del sector financiero.

Señaló que, por ese motivo, hay lugar a anular la norma demandada, pues esta transgredió el límite constitucional y legal, que para el caso concreto prevé una tarifa máxima del 5 por 1000, para las entidades pertenecientes al sector financiero.

Oposición de la demanda

El Municipio planteó como excepción la falta de legitimación por pasiva del municipio⁴, explicando que la facultad de fijar los elementos esenciales de los tributos es propia de los órganos colegiados de carácter representativo⁵. De modo que ni el presidente de la República, gobernadores, o alcaldes tienen dicha facultad. Añadió que la excepción prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, que permiten la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones, se limita a ese tipo de tributos.

Citó jurisprudencia del Consejo de Estado⁶ sobre el principio de reserva de ley, señalando que el legislador es quien cuenta con la facultad para autorizar que las entidades territoriales cobren los tributos, y que dicha autorización debe señalar de modo claro los elementos estructurales de la obligación.

El Concejo Municipal de Agustín Codazzi no intervino en esta oportunidad⁷.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Cesar declaró la nulidad parcial de la norma demandada sin condenar en costas.

Desestimó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, porque el Concejo Municipal de Agustín Codazzi carece de personalidad jurídica, y por esto debe acudir al proceso por conducto del alcalde⁸, según lo dispuesto por el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, el municipio de Agustín Codazzi sí se encuentra legitimado para comparecer al proceso e intervenir en el mismo en representación del Concejo Municipal.

Explicó que el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, prevé como causal de nulidad de los actos administrativos de carácter general, la infracción de las normas de orden superior; lo que tiene como fundamento la premisa de que en un Estado de derecho ninguna decisión se puede adoptar con desconocimiento de la Constitución o las leyes⁹.

En este contexto, señaló que las entidades territoriales están facultadas para establecer sus tributos según las facultades otorgadas por los artículos 287 y 313

⁴ El Tribunal mediante auto del 2 de noviembre de 2023 vinculó al Concejo Municipal de Agustín Codazzi como tercero con interés y le corrió traslado de la demanda. SAMAI del Tribunal índice 20

⁵ Citó la sentencia C – 390 de 1996 de la Corte Constitucional.

⁶ Sentencias del 7 de octubre de 1999, exp 5487 C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; del 5 de marzo de 2004, exp 13584, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; y del 13 de octubre de 2011 procesos 233100020040242401. C.P. María Elizabeth García González.

⁷ SAMAI del Tribunal, índice 18.

⁸ Citó como antecedente jurisprudencial la providencia del 15 de abril de 2021, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Rad. 11001-03-15-000-2020-05053-00, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁹ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 29 de julio de 2021, exp. 25346, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, aclarando que su competencia se enmarca en la ley, de modo que la determinación de los elementos del gravamen y demás aspectos de la obligación tributaria debe partir del texto legal¹⁰.

Expuso que, mediante el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 se fijaron los límites a la tarifa del impuesto de industria y comercio, norma que fue compilada en el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, y posteriormente modificada por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016, frente a lo cual afirmó que «las modificaciones introducidas a dicha preceptiva a la fecha, no han impactado lo relativo a los límites de la tarifa que debe ser tenida en cuenta para la liquidación del tributo en cuanto a la actividad industrial y de servicios».

En dicho sentido, precisó que los artículos 206 a 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 definieron la tarifa para la actividad financiera, 3 por 1000 en el caso de las corporaciones de ahorro y vivienda; y en un 5 por 1000 respecto de las demás entidades del sector.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que la norma demandada impuso una tarifa del 7 por 1000 sobre las actividades financieras, desconociendo el mandato del artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 que limitó la tarifa en los términos ya explicados. Además, citó las providencias del 7 de diciembre de 2023 y del 29 de febrero de 2024, en las que la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹¹ señaló que la tarifa del impuesto de industria y comercio aplicable a las actividades financieras debía sujetarse al límite mencionado.

Finalmente decidió levantar la medida cautelar, declarar la nulidad parcial de la norma demandada y no condenar en costas al tratarse de un asunto de interés público.

Recurso de apelación

La parte demandada solicitó revocar la sentencia del tribunal¹².

Señaló que, conforme con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, los concejos municipales tienen como atribución establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, conforme a la ley. A su vez, el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986 respecto de la tarifa del impuesto en comento estableció un rango del 2 al 7 por 1000 para las actividades industriales, y del 2 al 10 por 1000 para las actividades comerciales y de servicios.

Por los anteriores motivos, estimó que el citado Acuerdo 010 de 2020 observó el principio de legalidad, pues se ciñó a los parámetros fijados por el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986.

A partir de esta afirmación censuró que la sentencia de primera instancia sostuviera que con excepción de las corporaciones de ahorro y vivienda la tarifa para las entidades del sector financiero era del 5 por mil, conforme con el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986. Sobre el particular invocó la sentencia C-121 de 2006, en la que la Corte Constitucional explicó que los elementos de las contribuciones fiscales o parafiscales pueden estar determinados no solo en la ley, sino también en los acuerdos municipales.

¹⁰ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 4 de febrero de 2016, rad. 50001233100020080027101, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹¹ Procesos 28126 y 28063 respectivamente.

¹² Samai del Tribunal, índice 61.



Oposición a la apelación

La parte demandante no se pronunció.

Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar la legalidad del aparte demandado del artículo 104 del Acuerdo 010 de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Agustín Codazzi que alude a las tarifas del impuesto de industria y comercio sobre las actividades financieras. En concreto se estudiará si al haberse establecido una tarifa del 7 por 1000 sobre las actividades referidas se transgredieron las normas de orden superior.

Análisis del caso concreto

La parte demandada en el recurso de apelación explicó que los concejos municipales gozan de autonomía para establecer los tributos territoriales. Además, afirmó que la disposición demandada, acogió el límite establecido por la norma superior, y en ese sentido, se atendió al principio de legalidad, todo, porque, el mandato fijado en el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, prevé que la tarifa aplicable a las actividades comerciales y de servicios puede oscilar entre el 2 y el 10 por 1000.

Para resolver, se pone de presente que con fundamento en los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, y la competencia para establecer tributos prevista en el artículo 338 *ibidem*, esta Sección¹³, de manera reiterada, ha señalado que los municipios mediante sus órganos de representación popular, determinan los presupuestos de los gravámenes de acuerdo con la ley.

A su vez, ha aclarado que esta competencia no es ilimitada, porque no puede excederse al punto de instituir tributos *ex novo*, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso, y solo a partir de que se establezca legalmente el impuesto, los mencionados entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden determinar los elementos de la obligación tributaria¹⁴.

De igual forma, la Corte Constitucional¹⁵ sostuvo que el legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Por ello, la Sección ha concluido que «si bien los municipios tienen autonomía en materia fiscal, no pueden prescindir de la ley para el ejercicio de sus respectivas competencias, pues precisamente, **la autorización**

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 7 de marzo de 2013, exp. 18579, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; del 19 de marzo de 2019, exp. 22645 C.P. Milton Chaves García; del 28 de mayo de 2020, exp. 23333, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 11 de noviembre de 2021, exp. 25479, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; del 04 de julio de 2024, exp. 28171, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sentencia C-101 de 2022.



legal determina de manera general o específica, los límites dentro de los cuales el acuerdo municipal fija los contenidos concretos del tributo»¹⁶.

Es del caso precisar que la Ley 14 de 1983¹⁷ autorizó a los municipios la aplicación del impuesto de industria y comercio en sus jurisdicciones. Luego, el Decreto Ley 1333 de 1986 «Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal», expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 11 de 1986, compiló la mencionada regulación legal. Estas normativas establecen los límites y parámetros para la determinación de la obligación tributaria, las cuales deben ser observadas e incorporadas por los municipios en el acuerdo que adopte el impuesto.

En el presente caso se discute la legalidad del artículo 104 del Acuerdo 010 del 23 de diciembre de 2020, respecto de la fijación de la tarifa del impuesto de industria y comercio para las actividades financieras en 7 x 1000 como se indicó en las pretensiones de la demanda.

La demandante y el tribunal sostuvieron que mediante esa disposición se desconoció el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986, pues este fijó como límite de la tarifa del impuesto aplicable a las entidades del sector financiero, el 5 por 1000; y una regla especial sobre las corporaciones de ahorro y vivienda, con un límite del 3 por 1000.

El citado artículo 208 consagra lo siguiente:

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

La parte demandada, en su recurso de apelación manifestó que el acuerdo se fundamentaba en el artículo 196 del Código de Régimen Municipal (modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016) que establece una tarifa para las actividades de comercio y servicios del 2 a 10 x 1000.

Al respecto considera la Sala que la norma invocada por el recurrente no es aplicable a este asunto, por cuanto si bien fija una tarifa general, lo cierto es que el legislador dispuso un porcentaje especial para las actividades financieras como se desprende de la lectura del artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986, en concordancia con los artículos 206 y 207 *ibidem* que regulan el impuesto de industria y comercio para el sector financiero.

Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 57 de 1987, artículo 5 regla primera según la cual «La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general» y en concordancia con la sentencia C-439 de 2016 de la Corte Constitucional que consagra que «la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial».

En consecuencia, al contrastar el acuerdo demandado con las normas especiales del Decreto Ley 1333 de 1986 (Título X. Capítulo II. Acápite III. Impuesto de Industria y Comercio al sector financiero), se evidencia una transgresión en el marco normativo que debía observar el municipio, por ello, se debe confirmar la decisión

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 04 de julio de 2024, exp 28171, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello

¹⁷ «Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones»



del tribunal de anular la disposición demandada¹⁸, pues como se explicó la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada.

Conclusión

No prospera la apelación del Municipio de Agustín Codazzi, por lo que la Sala confirmará la sentencia impugnada.

Costas

No procede la condena por este concepto porque se trata de un asunto de interés público, según lo prevé el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada, expedida el 20 de febrero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar.
2. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

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

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

¹⁸ En igual sentido se pronunció la Sala en sentencia del 20 de febrero de 2025, exp 28970, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña.