CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Nulidad
Radicación:	76001-23-33-000-2025-00069-01 (30646)
Demandante:	Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías - ASOFONDOS
Demandado:	Distrito de Santiago de Cali
Tema:	ICA. Tarifa actividades financieras

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 17 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

DEMANDA

La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías - ASOFONDOS, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, solicitó se declare *«la nulidad parcial del artículo 1° del Acuerdo 0529 del 3 de junio de 2022, expedido por el Concejo Distrital de Cali, en relación con la tarifa del impuesto de industria y comercio para las siguientes actividades financieras: Código Actividades CIIU 6431; 6432; 6532; y 6630».*

Invocó como **disposiciones vulneradas** los artículos 287, 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021. El **concepto de la violación** se resume, así:

El Concejo Distrital de Cali al establecer en el artículo 1 del Acuerdo 0529 del 3 de junio de 2022, una tarifa de *23 por mil* para las actividades financieras identificadas con el código CIIU 6431, 6432, 6532, y 6630, desconoció el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, que permite a los Concejos de las ciudades capitales adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio.

La norma que debía atender el Distrito Especial de Santiago de Cali para fijar la tarifa en ICA de las mencionadas actividades, es la dispuesta en el artículo 4 del Acuerdo 816 de 2021 -modificatoria del artículo 53 (literal d) del Decreto 352 de 2002-, por ser la que rige y está vigente en el Distrito Capital de Bogotá, que corresponde a *14 por mil*.

OPOSICIÓN

El Distrito Especial de Santiago de Cali se opuso a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente:

El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, permite la adopción de las normas que rigen para el distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, siempre que no sea contraríen disposiciones de tipo constitucional. Por lo tanto, conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, el límite establecido es del *30 por mil*.

Una interpretación contraria implicaría una restricción indebida de la autonomía territorial consagrada en los artículos 287 y 313 de la Constitución Política, los cuales garantizan a los municipios y distritos la facultad para gestionar los asuntos de interés local, particularmente en materia tributaria, conforme a las necesidades y condiciones de cada entidad territorial.

En ese sentido, no resulta procedente hacer referencia al Acuerdo Distrital 816 de 2021 o al Decreto 352 de 2002, ya que el juicio de legalidad se debe efectuar en relación con una norma de rango superior.

La modificación de la tarifa aplicable a las actividades financieras CIIU 6431, 6432, 6532, y 6630, se sustentó en un análisis técnico realizado por la Subdirección de Impuestos y Rentas del Distrito de Santiago de Cali, que concluyó que la tarifa del *23 por mil* es proporcional a la capacidad económica del sector, es equiparable a la fijada en otros municipios y no tiene un carácter regresivo ni desproporcionado.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de 17 de julio de 2025, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Conforme a una interpretación gramatical, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 otorga la posibilidad a los concejos de las ciudades capitales de replicar el modelo de ICA de Bogotá, que se encuentra en el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993.

El juicio de legalidad del artículo demandado no puede efectuarse en relación con el acuerdo del Concejo de Bogotá que fijó la tarifa de ICA, toda vez que se trata de disposiciones que tienen el mismo rango normativo. Lo contrario implicaría que la norma distrital de Bogotá tendría aplicación en el Distrito de Santiago de Cali, lo cual no es procedente, en tanto que el legislador previó que se podría optar por la adopción de los parámetros que el Concejo de Bogotá utiliza para definir la tarifa.

Si bien la Sección Cuarta del Consejo de Estado aceptó la interpretación que propone la parte actora en el presente caso[1], se han presentado salvamentos de voto en esas decisiones y, además, se encuentran en discusión mediante la acción de tutela. De esta forma, como no existe unificación jurisprudencial, se comparte la interpretación de los salvamentos de voto.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en los siguientes términos:

En la demanda no se alude a un juicio de legalidad entre normas de la misma jerarquía,

[1] Sentencias de 4 de julio de 2024, Exp. 28171 y 1 de agosto de 2024, Exp. 28582.

sino que se invocó la vulneración de los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021, con fundamento en que las autoridades municipales y distritales deben sujetarse en la regulación de tarifas aplicadas por el Distrito Capital de Bogotá.

La tarifa del *23 por mil* aplicable para las actividades financieras identificadas con código CIIU 6431, 6432, 6532 y 6630, adoptada en el artículo 1 del Acuerdo 0529 del 3 de junio de 2022, excede a la vigente en el Distrito Capital de Bogotá, que corresponde a la del artículo 4 del Acuerdo 816 de 2021 -*14 por mil*-.

La existencia de un salvamento de voto en una decisión judicial no resta unidad, validez o fuerza vinculante a la providencia adoptada por la mayoría. Si bien se indica que mediante fallo de tutela se concedió el amparo solicitado por el municipio de Yopal frente a lo decidido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia de 4 de julio de 2024[2], dicho fallo fue revocado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante providencia del 24 de julio de 2025.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de 14 de noviembre de 2025 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia. La entidad demandada solicitó se confirme el fallo recurrido, por cuanto el recurso interpuesto no logra demostrar la violación a los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, ni del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, ni se acredita causal de nulidad respecto del Acuerdo 0529 de 2022.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad del siguiente aparte del artículo 1 del Acuerdo 0529 del 2 de junio de 2022[3], expedido por el Concejo de Santiago de Cali

«IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR las actividades previstas en el artículo 94 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por los Acuerdos 338 de 2012 y 357 de 2013, compilado en el artículo 97 del Decreto Extraordinario 411.2.010.20.0416 de 2021, con las siguientes actividades y tarifas, así:

AGRUPACIÓN POR TARIFA	CÓDIGO ACTIVIDAD CIIU	ACTIVIDAD	TARIFA X MIL
ACTIVIDAD FINANCIERA			
308	6431	Fidecomisos, Fondos y entidades financieras	23
308	6432	Fondos de cesantías	23
(…)	(…)	(…)	(…)
308	6532	Régimen de Ahorro Individual	23
(…)	(…)	(…)	(…)
308	6630	Actividades de administración de fondos	23

(…).»

[2] Exp. 28171.
[3] *«POR EL CUAL SE MODIFICAN NORMAS DEL ESTATUTO Y PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO DEL DISTRITO SANTIAGO DE CALI Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES».*

De acuerdo con los reparos formulados por la parte demandante, corresponde a la Sala establecer si el aparte demandado es ilegal es contrario al ordenamiento jurídico, por cuanto la tarifa del ICA prevista para las actividades financieras de los códigos CIIU 6431, 6432, 6532, y 6630, en el Distrito de Santiago de Cali desconoce los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021[4].

Para resolver, resulta pertinente hacer referirse a la sentencia de segunda instancia de 1 de agosto de 2024[5], proferida por esta Sección, en la que se declaró la nulidad del artículo 1 del Acuerdo 0529 del 2 de junio de 2022 del Distrito Especial de Santiago de Cali, en cuanto fijó una tarifa del *23 por mil* en el ICA para las actividades financieras identificadas con códigos CIIU *6411 -Banco central-, 6412 -Bancos comerciales-, 6423 -Banca de segundo piso-, 6491 -Leasing Financiero (arrendamiento financiero)-*, y *6493 -Actividades de compra de cartera o factoring-*.

En esa providencia, se acogió el criterio interpretativo fijado por esta Sección en la sentencia de 4 de julio de 2024 (*exp. 28171*)[6], según el cual el Concejo de Santiago de Cali no podía, con fundamento en el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que autoriza la aplicación de una tarifa única entre el 2 por mil y el 30 por mil, establecer para las actividades financieras allí previstas una tarifa del *23 por mil.* Lo anterior, por cuanto dicha tarifa excedía la vigente para las mismas actividades en el Distrito Capital, fijada en el *14 por mil* por el artículo 4 del Acuerdo 816 de 2021.

No obstante, con posterioridad a la expedición de dichas providencias, la Corte Constitucional, mediante la sentencia SU-047 de 11 de marzo de 2026[7], amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad del Distrito de Santiago de Cali y del municipio de Yopal y dejó sin efectos las citadas sentencias de 4 de julio de y 1 de agosto de 2024. La Corte concluyó que tales decisiones incurrieron en un defecto sustantivo, al fundarse en una interpretación irrazonable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.

En esencia, la Corte Constitucional fundamentó su decisión en una interpretación literal y teleológica del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, con base en la cual concluyó que 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* para el Distrito de Bogotá, esto es, Ley 14 de 1983 y el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, las cuales estaban produciendo efectos, cuya aplicación materializa la autonomía territorial y la descentralización territorial, de manera que las regulaciones de cada territorio atendieran sus realidades.

El tribunal constitucional determinó que la interpretación «*que se puede catalogar como "conforme con la Constitución", en la medida en la que es la que mejor se ajusta y maximiza los principios, valores, derechos y finalidades de la Carta Fundamental»* sobre la expresión *«las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá»* prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, se refiere al cuerpo normativo aplicable, esto es, la Ley 14 de 1983 y el artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que en el numeral 6 establece que, *«sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2%o) al treinta por mil (30%o)»*.

[4] Valga precisar, que no se aludirá al tema de realidad tributaria, al no ser un reparo en el caso concreto.
[5] Exp. 28582, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
[6] En esa providencia se analizó la aplicación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 respecto a la determinación de la tarifa de ICA para las actividades financieras *-401 Bancos comerciales* y *402 Demas entidades financieras-* en el municipio de Yopal. (C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello).
[7] M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

En el marco de esta postura interpretativa, las ciudades capitales pueden establecer la tarifa del ICA en el rango allí establecido y no acoger la tarifa que rige en Bogotá.

Asimismo, indicó que esa interpretación garantiza la autonomía administrativa y fiscal para que las ciudades capitales administren sus recursos y maximiza los principios de legalidad, igualdad, equidad y justicia en materia tributaria, ya que se permite un mayor espectro de deliberación para que la entidad territorial determine la tarifa, teniendo en cuenta la capacidad de los contribuyentes y la realidad tributaria de esa jurisdicción.

En atención al precedente fijado por la Corte Constitucional, que constituye el parámetro de interpretación aplicable al presente caso, considerado por la Sala en la sentencia de 17 de septiembre de 2026[8], se abordará el examen de legalidad del aparte demandado bajo el entendimiento expuesto, según el cual el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no impone a las ciudades capitales el deber de acoger las tarifas del impuesto de industria y comercio vigentes en Bogotá, sino únicamente de sujetarse al régimen jurídico previsto para ese tributo, dentro del cual el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 autoriza la fijación de tarifas entre el *2 por mil* y *30 por mil*.

Bajo ese entendimiento, la Sala concluye que el aparte demandado del artículo 1 del Acuerdo 0529 del 3 de junio de 2022 del Concejo de Santiago de Cali no desconoce los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021, pues el Concejo ejerció su potestad tributaria dentro del rango tarifario autorizado por el ordenamiento jurídico, sin que estuviera obligado a adoptar la tarifa del 14 por mil prevista para el Distrito Capital.

En tales condiciones, al determinarse que la tarifa del *23 x 1000* establecida en el artículo 1 del Acuerdo 0529 del 3 de junio de 2022, para las actividades financieras identificadas con código CIIU *6431, 6432, 6532 y 6630* no desconoce las normas superiores invocadas, no prospera el recurso de apelación interpuesto por la parte actora. Por lo tanto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

No se condenará en costas de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, en atención a que se ventila un interés público.

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

Primero: Confirmar la sentencia del 17 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero: Reconocer personería al doctor Julio Roberto Piza Rodríguez, como apoderado de la parte demandada, en los términos y para los efectos del poder conferido.

[8] Exp. 28582, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaño.

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

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaración de voto

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» *disponible en:*
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador