CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	Nulidad simple
Radicación:	66001-23-33-000-2023-00123-02 (28970)
Demandante:	**ABEFC** - **ABEFC**
Demandado:	Municipio de Dosquebradas (Risaralda)
Temas:	Nulidad del artículo 82 -parcial- del Acuerdo 033 de 30 de diciembre de 2020. ICA. Tarifa para actividades de servicios financieros

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 09 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que resolvió[1]:

1. **DECRETAR** la **NULIDAD PARCIAL** del **Acuerdo 033 del 2020**, proferido por el Concejo Municipal de Dosquebradas (Risaralda), en lo que respecta **al artículo 82**, donde se establece la tarifa para liquidar el impuesto de industria y comercio de las entidades del sector financiero del diez por mil (10%).

2. Conforme lo expuesto y con respeto de los límites legales, manténgase como tarifa para liquidar el impuesto de industria y comercio de las entidades del sector financiero en cinco por mil (5%) en el municipio de Dosquebradas (Risaralda).

(…)

Norma demandada

ACUERDO No. 033
(DICIEMBRE 30 DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DE DOSQUEBRADAS”

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS – RISARALDA, En uso de las facultades constitucionales, legales, y en especial las conferidas (…)

ACUERDA:

(…)

ARTÍCULO 82. ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y TARIFAS. Las tarifas para las actividades Industriales, Comerciales y de Servicios que se realicen en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas, corresponderán en su definición a las establecidas en el Código Industrial Internacional Uniforme -CIIU-, acorde con las siguientes tarifas establecidas en millajes (valor por miles):

[1] SAMAI tribunal, índice 42.

ACTIVIDADES INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE SERVICIOS		
CÓDIGO	**CONCEPTO**	**TARIFA**
(…)	(…)	(…)
64	**ACTIVIDADES DE SERVICIOS FINANCIEROS, EXCEPTO LAS DE SEGUROS Y PENSIONES**	
641	**Intermediación monetaria**	
6411	Banco central	10
6412	Bancos comerciales	10
642	**Otros tipos de intermediación monetaria**	
6421	Actividades de las corporaciones financieras	10
6422	Actividades de las compañías de financiamiento	10
6423	Banca de segundo piso	10
6424	Actividades de las cooperativas financieras	10
643	**Fideicomisos, fondos (Incluye fondos de cesantías) y entidades financieras similares**	
6431	Fideicomisos, fondos y entidades financieras similares	10
6432	Fondos de cesantías	10
649	**Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones**	
6491	Leasing financiero (arrendamiento financiero)	10
(…)	(…)	(…)
6493	Actividades de compra de cartera o factoring	10
6494	Otras actividades de distribución de fondos	10
6495	Instituciones especiales oficiales	10
6496	Capitalización	
6499	Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p. (casas de empeño y más)	10
65	**SEGUROS (INCLUIDO EL REASEGURO), SEGUROS SOCIALES Y FONDOS DE PENSIONES, EXCEPTO LA SEGURIDAD SOCIAL**	
651	**Seguros**	
6511	Seguros generales	10
6512	Seguros de vida	10
6513	Reaseguros	10
6515	Seguros de salud	10
(…)	(…)	(…)
653	**Servicios de seguros sociales en pensiones, excepto los programas de seguridad social**	
6531	Régimen de prima media con prestación definida (RPM)	10
6532	Régimen de ahorro individual (RAI)	10
66	**ACTIVIDADES AUXILIARES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS**	
661	**Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros excepto las de seguros y pensiones**	
6611	Administración de mercados financieros	10
6612	Corretaje de valores y de contratos de productos básicos	10
6613	Otras actividades relacionadas con el mercado de valores	10
6614	Actividades de las casas de cambio	10
6615	Actividades de los profesionales de compra y venta de divisas	10
6619	Otras actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros n.c.p.	10
662	**Actividades de servicios auxiliares de los servicios de seguros y pensiones**	
6621	Actividades de agentes y corredores de seguros	10
6629	Evaluación de riesgos y daños, y otras actividades de servicios auxiliares	10
663	**Actividades de administración de fondos**	
6630	Actividades de administración de fondos	10

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), la demandante formuló las siguientes pretensiones:

> Se declare la nulidad parcial del Artículo 82 del Acuerdo No. 033 del 30 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Dosquebradas, Departamento de Risaralda cuyo texto se transcribe a continuación, destacando la parte de la disposición cuya nulidad se demanda (Actividades de servicios financieros): (…)

Invocó como normas vulneradas los artículos 287 (num. 3) y 313 (num. 4) de la Constitución Política (CP), y 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

Como concepto de violación la parte demandante planteó lo siguiente:

Los departamentos, distritos y municipios tienen autonomía para establecer sus tributos, pero deben hacerlo dentro de los márgenes previstos en la Constitución y la ley -se citan las sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1993, C-070 de 1994, C-084 de 1995, C-335 de 1996, y C-232 de 1998.

Los límites constitucionales y legales en materia de tributación operan frente a los elementos esenciales de la obligación, entre ellos, la tarifa -se cita la sentencia del Consejo de Estado de 22 de marzo de 2012, exp. 18842-.

El artículo 208 del Código de Régimen Municipal -Decreto Ley 1333 de 1986- determina que la tarifa máxima del impuesto de industria y comercio (en adelante, ICA) para las entidades del sector financiero es del 5x1000, y para las corporaciones de ahorro y vivienda del 3x1000. La norma demandada establece para las entidades del sector financiero la tarifa del 10x1000, por lo cual, fija un elemento esencial del tributo por fuera del límite señalado en la ley, lo que conduce a su nulidad.

En escrito aparte solicita como medida cautelar la suspensión provisional del artículo demandado por la evidente vulneración de las normas constitucionales y legales invocadas[2].

Contestación de la demanda

El municipio de Dosquebradas contestó la demanda y se opuso a las pretensiones[3]. Indica que los entes territoriales en ejercicio de su autonomía tributaria pueden crear impuestos. La modificación de la tarifa del ICA obedeció a la entrada en funcionamiento del régimen simple de tributación, y a los efectos económicos y sociales generados por la emergencia sanitaria producida por el Covid-19, por lo cual, se requerían fuentes de financiación adicionales para los programas gubernamentales, advirtiendo que el sector financiero fue el menos afectado mientras duró la contingencia.

Sostiene que la tarifa establecida en el municipio no es la más alta, pues en ciudades como Bogotá es superior, aclarando que, en la exposición de motivos del acuerdo acusado se justifica la necesidad de modificar ese elemento para las actividades del sector financiero.

[2] El Tribunal Administrativo de Risaralda en auto de 01 de febrero de 2024 decretó la medida cautelar, decisión confirmada por el Consejo de Estado en providencia de 25 de julio de 2024.
[3] SAMAI tribunal, índice 19.

Se refirió a los artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983 que definen la materia imponible y las tarifas para las actividades industriales, comerciales y de servicios, respectivamente, afirmando que este último permite que se fijen «2. Del dos al diez por mil 2-10 x 1.000) mensual para actividades comercial y de servicios», rango que fue tenido en cuenta por el concejo municipal al expedir la norma demandada.

Por consiguiente, no se desconocen las normas constitucionales o legales invocadas por la actora, pues se tuvieron en cuenta las disposiciones que regulan la tarifa del ICA en el sector financiero, que opera en la jurisdicción del municipio de Dosquebradas. Además, el acuerdo acusado se expidió cumpliendo el procedimiento para su formación sin advertirse vicios de trámite ni desviación de poder.

Sentencia apelada

El tribunal anuló parcialmente la norma demandada en lo referente a la tarifa del ICA para el sector financiero fijada en el 10x1000; en su lugar, mantuvo la tarifa legal del 5x1000, y no condenó en costas por tratarse de un asunto de interés público[4].

Adujo que las entidades territoriales tienen autonomía en materia tributaria, lo que legitima al municipio de Dosquebradas para fijar los elementos del ICA, pero debe hacerlo dentro de los límites constitucionales y legales.

En el caso particular, el municipio excedió la tarifa permitida por el Código de Régimen Municipal -Decreto Ley 1333 de 1986- para las actividades del sector financiero en el 3x1000 o 5x1000, pues la estableció en el 10x1000, extralimitando la facultad impositiva territorial, lo que conduce a la nulidad parcial de la norma enjuiciada. Lo anterior no significa que las entidades de ese ramo de la economía queden desprovistas de tarifa, por lo que se fija la que prevé la norma nacional -5x1000-.

Recurso de apelación

El municipio demandado apeló la sentencia de primera instancia, solicitó se revoque y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda[5].

Defiende la legalidad del acto censurado por los siguientes motivos: (i) la tarifa establecida en esa jurisdicción no es la más alta en el país, pues Bogotá tiene porcentajes superiores; (ii) la necesidad de actualizar el estatuto tributario municipal y, en particular, la tarifa, obedece a la adopción del régimen simple de tributación y para contrarrestar los efectos económicos que estaba generando la emergencia sanitaria, económica y social producida por el Covid-19; (iii) la modificación de la norma tributaria que rige a nivel municipal se fundamentó en el artículo 338 de la CP que determina las condiciones en las que los entes territoriales pueden aplicar los tributos en su jurisdicción; (iv) los concejos municipales por medio de sus acuerdos pueden, conforme a la ley, reformar los tributos; por consiguiente, no se puede afirmar que esa corporación no es la autorizada para fijar los topes de la tarifa para las actividades de servicios financieros; y (v) la norma demandada se expidió con apego al artículo 313 de la CP, en sintonía con el numeral 1 del artículo 98 del Decreto Ley 1333 de 1986, el numeral 6 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el numeral 6 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y, en particular, de conformidad con el artículo 1

[4] SAMAI tribunal, índice 42.
[5] SAMAI tribunal, índice 46.

de la Ley 84 de 1915 y el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, sin que ello difiera de los postulados normativos definidos en la Ley 1819 de 2016.

Pronunciamientos en segunda instancia

La parte demandante y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Se decide la legalidad del artículo 82 -parcial- del Acuerdo 033 de 30 de diciembre de 2020 «POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DE DOSQUEBRADAS», proferido por el Concejo Municipal de Dosquebradas.

El debate jurídico se centra en determinar, conforme a los argumentos de apelación formulados por la entidad demandada -apelante único-, si la tarifa del ICA establecida para el sector financiero en la citada jurisdicción está acorde con los límites legales. Al decidir ese asunto se abordarán los diferentes cuestionamientos propuestos en el recurso de alzada.

Análisis de legalidad del artículo 82 -parcial- del Acuerdo 033 de 30 de diciembre de 2020 -tarifa del ICA para las actividades financieras en el municipio de Dosquebradas-

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la CP, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

Así, partiendo de que la autonomía fiscal de los concejos municipales y distritales y de las asambleas departamentales no es absoluta, porque está limitada por la Constitución y la ley, es claro que las disposiciones emanadas de esos órganos de representación popular -acuerdos y ordenanzas- no pueden desconocer o incumplir dichas normas, por ser jerárquicamente superiores, «siendo inadmisibles en nuestro sistema los tributos territoriales configurados en contravía del precepto legal y los regulados exclusivamente por normas locales»[6].

Fue voluntad del Constituyente que las entidades territoriales, en este caso los municipios, gozaran de autonomía en materia tributaria al interior de su jurisdicción, otorgándoles la facultad para decretar impuestos que previamente hayan sido creados o autorizados por el legislador, en tiempos de paz, por el Congreso de la República -art. 338 CP-.

Sobre el alcance del artículo 338 Superior la Corte Constitucional[7] ha dicho que la «Constitución autoriza a las entidades territoriales, dentro de su autonomía, a establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario». Por consiguiente, si el Congreso de la República fija los elementos del tributo,

[6] Cfr. Sentencia de 25 de julio de 2024 (exp. 28442, CP: Wilson Ramos Girón).
[7] Sentencia C-220 de 1996, reiterada en las sentencias C-540 de 2001, C-873 y C-538 de 2002, C-690 y C-776 de 2003.

los actos de las asambleas y los concejos no pueden apartarse de lo previsto en la ley[8], por ser jerárquicamente superior.

Ahora, en el caso particular se discute la legalidad del artículo 82 -parcial- del Acuerdo 033 de 30 de diciembre de 2020, respecto a la fijación de la tarifa del ICA en el 10x1000 para las siguientes actividades relacionadas con servicios financieros: Banco central -cód. 6411-; Bancos comerciales -cód. 6412-; Actividades de las corporaciones financieras -cód. 6421-; Actividades de las compañías de financiamiento -cód. 6422-; Banca de segundo piso -cód. 6423-; Actividades de las cooperativas a6431-; Fondos de cesantías -cód. 6432-; Leasing financiero (arrendamiento financiero) -cód. 6491-; Actividades de compra de cartera o factoring -cód. 6493-; Otras actividades de distribución de fondos -cód. 6494-; Instituciones especiales oficiales -cód. 6495-; Capitalización -cód. 6496-; Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p. (casas de empeño y más) -cód. 6499-; Seguros generales -cód. 6511-; Seguros de vida -cód. 6512-; Reaseguros -cód. 6513-; Seguros de salud -cód. 6515-; Régimen de prima media con prestación definida (RPM) -cód. 6531-; Régimen de ahorro individual (RAI) -cód. 6532-; Administración de mercados financieros -cód. 6611-; Corretaje de valores y de contratos de productos básicos -cód. 6612-; Otras actividades relacionadas con el mercado de valores -cód. 6613-; Actividades de las casas de cambio -cód. 6614-; Actividades de los profesionales de compra y venta de divisas -cód. 6615-; Otras actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros n.c.p. -cód. 6619-; Actividades de agentes y corredores de seguros -cód. 6621-; Evaluación de riesgos y daños, y otras actividades de servicios auxiliares -cód. 6629-; y Actividades de administración de fondos -cód. 6630-.

ABEFC ataca la legalidad de esa parte del acuerdo, porque el artículo 208 del Código de Régimen Municipal -Decreto Ley 1333 de 1986- determina que la tarifa máxima del ICA para las entidades del sector financiero es del 5x1000, y para las corporaciones de ahorro y vivienda del 3x1000, pese a lo cual en la norma demandada se fijó en el 10x1000, superando los límites legales, lo que conduce a su nulidad.

El tribunal después de referirse a la autonomía tributaria de las entidades territoriales acogió la postura de la parte actora, tras considerar que el municipio se extralimitó en su facultad impositiva al fijar la tarifa para las actividades del sector financiero por fuera de los límites legales.

El municipio de Dosquebradas se opone a la postura del tribunal y defiende la legalidad del acto censurado, por los siguientes motivos: (i) la tarifa establecida en esa jurisdicción no es la más alta en el país, pues Bogotá tiene porcentajes superiores; (ii) la necesidad de actualizar el estatuto tributario municipal y, en particular, la tarifa, obedece a la adopción del régimen simple de tributación y para contrarrestar los efectos económicos que estaba generando la emergencia sanitaria, económica y social producida por el Covid-19; (iii) la modificación de la norma tributaria que rige a nivel municipal se fundamentó en el artículo 338 de la CP; (iv) no se puede afirmar que el concejo municipal no es el autorizado para fijar los topes de la tarifa para las actividades de servicios financieros; y (v) la norma demandada se expidió con apego al artículo 313 de la CP y demás disposiciones legales aplicables al caso.

[8] Sentencia de 21 de febrero de 2019 (exp. 22628, CP: Milton Chaves García).

Para resolver, debe señalarse que el ICA es un tributo municipal que grava la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios. La Ley 14 de 1983[9] autorizó a los municipios la aplicación del tributo en sus jurisdicciones -arts. 32 a 39-, estableciendo los límites para la determinación de la obligación tributaria a cargo de los contribuyentes; regulación compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986[10] expedido por el Gobierno Nacional -arts. 195 a 205-.

Los elementos del ICA para las entidades que conforman el sector financiero están definidos en los artículos 206 a 208 del Decreto Ley 1333 de 1986. Este último fija la tarifa en consideración a dos categorías: (i) las corporaciones de ahorro y vivienda -3x1000-, y (ii) «las demás entidades reguladas por el presente Código» -5x1000-, por lo que para decidir la litis, esta será tenida en cuenta.

Así y en consideración a la facultad prevista en el artículo 338 de la CP, que como se expuso con anterioridad es limitada, los concejos municipales al fijar la tarifa del ICA para el sector financiero deben tener en cuenta las normas de rango legal, para el caso, las del artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986, pues de lo contrario el acto expedido por la corporación pública deviene en nulo al desconocer las disposiciones constitucionales acerca de la autonomía fiscal de los entes territoriales.

Lo anterior no significa que se les impida a los concejos municipales establecer la tarifa de los tributos en su jurisdicción, pues lo pueden hacer respetando las disposiciones constitucionales y legales en la materia, lo que en este asunto se desvirtuó, en tanto la tarifa fijada para las actividades analizadas excedió la establecida en una norma con rango de ley.

Ahora, el argumento del municipio apelante frente a las tarifas del ICA que rigen en Bogotá D.C. no es de recibo, porque este cuenta con un régimen político, administrativo y fiscal especial, que no se puede hacer extensivo al municipio demandado. Se pone de presente que la Ley 2082 de 2021 estableció la posibilidad de que los concejos adopten «a iniciativa del alcalde» las normas que rigen para el Distrito Capital en materia de predial e ICA, limitándola a los municipios con categoría de «ciudades capitales» estos son, «[e]l Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales»[11], que no es el caso, porque la ciudad de Pereira es la capital del Departamento de Risaralda -art. 1 de la Ley 70 de 1966-.

Sobre lo manifestado por la entidad apelante en el sentido que la modificación de la tarifa para el sector que se viene analizando obedece a la implementación del régimen simple de tributación y a la necesidad de generar nuevos recursos para contrarrestar los efectos de la pandemia, no son suficientes para que la Sala desconozca las restricciones constitucionales a la autonomía que tienen los entes territoriales para decretar tributos en su jurisdicción.

Conclusión

Por lo analizado, se establece que la autonomía fiscal de las entidades territoriales si bien está conferida por la Carta Política, no es absoluta, pues está limitada por la Constitución y la ley. Por lo tanto, los acuerdos de los concejos municipales no pueden desconocer o incumplir lo que dichas normas fijen en relación con los tributos que se

[9] Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
[10] Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
[11] Artículos 2 y 14.

pretenden decretar en la respectiva jurisdicción, como ocurre en este caso frente a la tarifa del ICA de las actividades del sector financiero.

De acuerdo con lo anterior se confirmará la sentencia apelada que anuló parcialmente el artículo 82 del Acuerdo 033 de 30 de diciembre de 2020, por desconocer las tarifas fijadas en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas en esta instancia, atendiendo 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 de 09 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Segundo: Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador