REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

Sentencia SU-047 de 2026

Referencia: expedientes T-10.982.711 y T-11.475.088 (acumulados)

Asunto: acciones de tutela ejercidas por el Distrito de Santiago de Cali (T-10.982.711) y el municipio de Yopal (T-11.475.088), en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado

Temas: tutela contra providencia judicial, Impuesto de Industria y Comercio, descentralización administrativa, autonomía territorial

Magistrada ponente:
Paola Andrea Meneses Mosquera

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos el 13 de febrero y el 24 de julio de 2025, respectivamente, por las secciones Quinta y Segunda del Consejo de Estado, dentro de las demandas de tutela promovidas, independientemente, por el municipio de Yopal, Casanare, y el Distrito de Santiago de Cali, Valle del Cauca, contra dos fallos proferidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el marco del medio de control de nulidad simple.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Luego de delimitar el alcance de la controversia, la Sala analizó los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales,

los cuales encontró acreditados en su totalidad. En particular, la Corte encontró que en el presente caso sí está acreditada la exigencia de relevancia constitucional, pues la controversia no versa sobre un asunto meramente legal o económico. Por el contrario, concluyó, busca la protección de los derechos fundamentales de las accionantes e involucra asuntos de interés general, como el principio de autonomía de las entidades territoriales y de legalidad en materia tributaria, así como el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Al abordar el fondo de la controversia, la Sala Plena tuvo que establecer si la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos por dictar una decisión sin motivación, sustantivo, por violación directa de la Constitución y fáctico. En general, planteó cinco problemas jurídicos y en relación con cada uno de ellos llegó a una conclusión en concreto:

Defecto	Problema jurídico	Conclusión
Decisión sin motivación	¿La Sección Cuarta del Consejo de Estado incurrió en defecto por decisión motivación debido a que omitió motivar su decisión respecto del alegato relacionado con la aplicación del test de proporcionalidad?	**No se configura**. Al dictar la sentencia del 4 de julio de 2024 (T-11.475.088), no se pronunció de fondo respecto de la excepción relacionada con el principio de proporcionalidad, pero explicó que el alegato no constituía una excepción propiamente dicha. En consecuencia, dicha autoridad judicial carecía de competencia para pronunciarse sobre tales razonamientos, en aplicación del principio de congruencia y lo estipulado en el artículo 328 del Código General del Proceso. En todo caso, el municipio accionante pudo haber solicitado la adición de la sentencia, pero omitió hacerlo.
Defecto sustantivo	¿La interpretación legal que contienen los fallos acusados respecto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 da lugar a la configuración del defecto sustantivo porque resulta irrazonable y, como tal, lesiva de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad?	**Sí se configura**. La interpretación judicial que reflejan los fallos acusados es irrazonable y, en consecuencia, es constitutiva del defecto sustantivo. Esto, porque se otorgó a la mencionada disposición un sentido o alcance que objetivamente no tiene, en otras palabras, una interpretación contra legem. Además, debido a que la interpretación es producto de una hermenéutica manifiestamente irrazonable porque excede los parámetros de la interpretación jurídica y resulta

		claramente contraria a varios contenidos de la Carta Política.
Violación directa de la Constitución	¿La interpretación legal que contienen los fallos acusados respecto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 supone la materialización del defecto por violación directa de la Constitución al afectar los principios de autonomía de las entidades territoriales, legalidad en materia tributaria e igualdad?	**Sí se configura**. **La autoridad judicial accionada incurrió en violación directa de la Constitución, debido a que desconoció el principio de interpretación conforme con la Constitución.**
Defecto fáctico	¿La autoridad judicial accionada incurrió en defecto fáctico porque omitió valorar las pruebas del expediente que daban cuenta de que la modificación demandada en nulidad estuviere acorde con la realidad tributaria del municipio de Yopal?	**Sí se configura**. **La Sección Cuarta del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico al dictar la sentencia del 4 de julio de 2024, debido a que no valoró en su integridad las pruebas documentales aportadas por el municipio de Yopal.**

A la luz de las consideraciones que anteceden, la Sala Plena revocó los fallos revisados y, en su lugar, amparó el derecho al debido proceso del Distrito de Santiago de Cali y del municipio de Yopal. En consecuencia, dejó sin efectos las sentencias del 4 de julio y el 1 de agosto de 2024, ambas dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y dispuso que debían emitirse nuevas decisiones atendiendo la parte considerativa de esta sentencia. En complemento, le ordenó a esa autoridad judicial que defina cuáles son los efectos de las decisiones que adopte,. Esto, para efectos tributarios y respecto de las obligaciones pagadas o reintegradas.

Tabla de contenido

I. Antecedentes 4
II. Consideraciones 18
1. Competencia 18
2. Cuestión previa 18
3. Requisitos generales de procedibilidad 21
4. Defecto por decisión sin motivación 35
5. Defecto sustantivo 38
6. Violación directa de la Constitución 47
7. Defecto fáctico 66
8. Sentido de la decisión y alcance del remedio constitucional 69
Anexo 1 71

I. ANTECEDENTES

1. Antecedentes relevantes de la controversia

1.1. Expediente T-10.982.711 (Cali vs. Consejo de Estado)

1. El 3 de junio de 2022 y por iniciativa del alcalde, el Concejo Distrital de Santiago de Cali adoptó el Acuerdo Distrital No. 0529 de 2022, por medio del cual modificó las normas del estatuto y procedimiento tributario de Santiago de Cali. El artículo 1º del acuerdo mencionado modificó las normas locales del Impuesto de Industria y Comercio (desde ahora, ICA), respecto de varias actividades financieras, en relación con las cuales estableció una tarifa del veintitrés (23) por mil (1000).

2. La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (en adelante, Asobancaria) demandó la nulidad simple del artículo 1º del Acuerdo Distrital No. 0529 de 2022, particularmente, respecto de las siguientes actividades:

AGRUPACIÓN POR TARIFA	CÓDIGO ACTIVIDAD CIIU	ACTIVIDAD	TARIFA X 1000
308	6411	Banco Central	23
308	6412	Bancos comerciales	23
308	6423	Banca de segundo piso	23
308	6491	Leasing financiero (arrendamiento financiero)	23
308	6493	Actividades de compra de cartera o factoring	23

3. En términos generales, Asobancaria alegó la infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo acusado, específicamente, invocó la violación de los artículos 287.3 y 313.4 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021. Esta última norma se transcribe por su relevancia para el caso:

> "ARTÍCULO 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales 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 y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia."

4. En criterio de Asobancaria, si bien es cierto que el artículo transcrito establece que las ciudades capitales pueden adoptar "las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio", también lo es que dicha facultad debe ser ejercida teniendo como referente la tarifa fijada en dicha entidad territorial, la cual es de catorce (14) por mil (1000), según el Decreto 352 de 2002, luego de la modificación introducida por el artículo 4º del Acuerdo 816 de 2021. Esta

norma fue dictada en ejercicio de la facultad conferida al Concejo del Distrito Capital de Bogotá, contenida en el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito de Bogotá.

5. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en fallo del 30 de junio de 2023, negó las pretensiones de la demanda. Para tales fines, argumentó que el Acuerdo Distrital No. 0529 de 2022 no desconoce las normas en las que debe fundarse. Particularmente, respecto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, la autoridad judicial destacó, por un lado, que el acuerdo demandado se presentó por iniciativa del alcalde del Distrito de Santiago de Cali y, por el otro, que se adoptaron las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá, esto es, el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que permite fijar la tarifa del impuesto entre el dos (2) por mil (1000) y el treinta (30) por mil (1000).

6. Mediante sentencia del 1º de agosto de 2024, la Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó la decisión apelada y, en su lugar, declaró la nulidad parcial del artículo 1º del Acuerdo Distrital 0529 de 2022. Para tales fines, dijo que "si en virtud de la adopción normativa, el municipio pretendía aumentar la tarifa del ICA de las entidades financieras, era necesario que atendiera la tarifa fijada en el Distrito Capital"[1], es decir, que la tarifa debía corresponder con la que se adoptó en la capital del país. Este enfoque se corresponde con el que la Sección Cuarta había aplicado respecto del acuerdo del concejo municipal de Yopal, Casanare, en el que, al igual que en el Distrito de Santiago de Cali, se fijó la tarifa del ICA sin atender la que estableció el Concejo Distrital de Bogotá (fj. 12 *infra*). Estos fueron los argumentos principales de la sentencia ordinaria de segunda instancia:

> "De la citada disposición [Ley 2082 de 2021, art. 14] se extrae lo siguiente: (i) las ciudades capitales tienen la posibilidad de adoptar para sus jurisdicciones las normas que rigen en el Distrito Capital en materia de predial e ICA; (ii) el proyecto de acuerdo que materialice tal situación debe ser a iniciativa del alcalde municipal; (iii) tienen que atenderse las realidades tributarias de la ciudad capital; y (iv) no se pueden contrariar las normas constitucionales sobre la materia.
>
> Es necesario precisar que, la Sala en la sentencia del 4 de julio de 2024 analizó la legalidad del acuerdo expedido por el concejo municipal de Yopal -ciudad capital- mediante el cual acogió las normas que rigen en el Distrito Capital de Bogotá en materia del ICA, particularmente, lo relativo a la tarifa para la actividad del sector financiero en aplicación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 -situación similar a la aquí discutida-, concluyendo que la adopción de esa normativa tiene dos limitantes, a saber: «[l]a 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».
>
> En esa providencia se aclaró que «**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**

[1] Expediente Digital del Proceso Ordinario. Archivo "010Sentencia_28582ASOBANCARIAVSCA.pdf". p. 12.

las normas que rigen en Bogotá, que corresponden a aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo».

La Sala consideró lo anterior tras argumentar que «si bien las disposiciones que pueden acoger las ciudades capitales están referidas a cualquier tipo de normativa que se encuentra regulando el impuesto […] 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».

En esa sentencia, previa revisión de la exposición de motivos de la Ley 2082 de 2021, la Sala razonó que «la finalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, es que las ciudades capitales puedan adoptar las normas que 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" (negrilla fuera de texto).

7. Por medio de auto del 9 de septiembre de 2024, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó la solicitud de aclaración que presentó el Distrito de Santiago de Cali. Esto, porque dicha solicitud no estaba dirigida a esclarecer conceptos o frases ininteligibles o confusos de la decisión, sino que buscaba que "se examinen situaciones hipotéticas, que (…) pueden presentarse con posterioridad y en torno a la regulación normativa de la tarifa del ICA (…)"[2].

1.2. Expediente T-11.475.088 (Yopal Vs. Consejo de Estado)

8. El 29 de noviembre de 2021 y por iniciativa del alcalde[3], el Concejo municipal de Yopal adoptó el Acuerdo No. 022 de 2021, por medio del cual actualizó el régimen jurídico para los impuestos predial y de industria y comercio. El artículo 1º del acuerdo mencionado modificó las normas locales del ICA, respecto de varias actividades financieras, en relación con las cuales estableció una tarifa del veinte (20) por mil (1000).

9. Asobancaria demandó la nulidad simple del artículo 18 del Acuerdo No. 022 de 2021, particularmente, respecto de las siguientes actividades:

CÓDIGO ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	TARIFA X 1000
401	Bancos comerciales	20
402	Demás entidades financieras	20

10. Asobancaria alegó la infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo acusado, concretamente, invocó la violación de los artículos 287.3 y 313.4 de la Constitución Política y 14 de la Ley 2082 de 2021. En términos generales, la asociación gremial desarrolló la misma línea de

[2] p. 4.
[3] Expediente ordinario de primera instancia. Archivo "2_ED_002PRUEBAS.pdf", pp. 44 y ss.

argumentación que se mencionó respecto del Distrito de Santiago de Cali (fj. 4 *supra*).

11. Mediante sentencia del 7 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Casanare negó las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que no desconoce las normas en las que debe fundarse. Para tales fines, la autoridad judicial dijo que el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 "no fija una tarifa única sino un rango"[4], lo que, en su criterio, permite fijar la tarifa del impuesto entre el dos (2) por mil (1000) y el treinta (30) por mil (1000), rango dentro del cual se encuentra el acuerdo demandado.

12. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en fallo del 4 de julio de 2024, revocó la decisión apelada y, en su lugar, declaró la nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 022 de 2021. Para tales fines, desarrolló dos líneas argumentativas: de un lado, la autoridad judicial accionada señaló que "si en virtud de la adopción normativa, el municipio pretendía aumentar la tarifa del ICA de las entidades financieras, era necesario que atendiera la tarifa fijada en el Distrito Capital"[5] y, del otro, señaló que "[d]e ahí que no sea procedente que, en el acuerdo acusado, el municipio establezca una tarifa mayor (20 por mil) a la prevista en el Distrito Capital (14 por mil)"[6]. Estos fueron los razonamientos principales de la autoridad judicial accionada:

> "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 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,

[4] Expediente ordinario de primera instancia. Archivo "049_FALLO.pdf", p. 26.
[5] Expediente ordinario de segunda instancia. Archivo "010Sentencia_sentencia_628171AsociacionBanc.pdf", p. 12.
[6] Ib.

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." (negrilla fuera de texto).

13. La sentencia parcialmente transcrita fue notificada el 4 de julio de 2024.

2. Demanda de tutela

2.1. Expediente T-10.982.711 (Cali vs. Consejo de Estado)

14. El 3 de febrero de 2025, el Distrito de Santiago de Cali ejerció la acción de tutela contra la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Esto, porque al dictar la sentencia de 1º de agosto de 2024, habría incurrido en los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución. Lo primero, porque su interpretación normativa es irrazonable. En concepto del ente territorial, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 faculta a las ciudades capitales para adoptar una tarifa dentro del marco establecido en la normativa vigente y aplicable para el Distrito Capital de Bogotá, esto es, entre el dos (2) y el treinta (30) por mil (1000) al que se refiere el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. Lo segundo, por cuanto la autoridad judicial accionada habría vulnerado la autonomía que la Carta Política les concedió a las entidades territoriales, lo que llevó a que se vulnerara su derecho a la igualdad, pues, siendo ciudad capital, no puede establecer la tarifa como el Concejo de Bogotá, esto es, entre el dos (2) y el treinta (30) por mil (1000).

15. *Defecto sustantivo.* La entidad territorial asegura que la Sección Cuarta del Consejo de Estado interpretó irrazonablemente el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, con lo que vulneró su derecho fundamental al debido proceso. Según dijo, el artículo "NO dispone que la autorización para acogerse a las normas que rigen [en] Bogotá significa implementar la misma ta[rifa] que escoge Bogotá (…)"[7]. Tal argumento parte de la distinción entre "norma que rige" y "tarifa": "Yerra [Asobancaria], como lo hizo el Consejo de Estado, en equipar las expresiones «podrán adoptar normas» y «deberán adoptar tarifas»"[8]. Al respecto, concluyó que la corporación judicial "interpreta de manera errónea la autorización del artículo 14 de la ley 2082 de 2021, la cual en todo momento habla de adoptar la normativa, o el régimen normativo, y no de adoptar tarifas"[9].

16. En ese sentido, resaltó que, a pesar de que en el fallo cuestionado se reconoce que la mencionada disposición prevé una autorización en favor de las ciudades capitales, que fortalece la descentralización administrativa, lo cierto es que, a la vez, en la providencia judicial se concluye que las ciudades capitales deben implementar la tarifa establecida por el Distrito Capital de Bogotá. Esta

[7] Expediente Digital. Archivo "1_DemandaWeb_Demanda_030924DistritodeSant(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", p. 19.
[8] Ib. p. 23
[9] Ib. p. 19.

situación, concluye, afecta la descentralización que la Carta Política reconoce. Sobre el particular, añade: "[l]a actual posición del Consejo de Estado (…) deja sin propósito a la intención del Legislador, la cual buscaba abrir una autorización que permitiera que las demás ciudades capitales recibieran el mismo tratamiento en materia de tributos como el que recibe el Distrito Capital"[10].

17. Por otro lado, el Distrito de Santiago de Cali asegura que la interpretación normativa contenida en la sentencia objeto de la demanda de amparo restringe desproporcionadamente, incluso, llega a desconocer el ámbito de aplicación del numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, el cual establece un rango para la tarifa del impuesto y no una tarifa específica en concreto a aplicar.

18. *Violación directa de la Constitución.* El Distrito de Santiago de Cali asegura que la sentencia acusada, por un lado, vulnera el principio de igualdad, pues impone un trato igual entre desiguales y, además, limita el derecho que tienen las ciudades capitales de adoptar la normativa en los términos en los que lo hace el Distrito Capital de Bogotá. Por otro lado, añade, el mencionado fallo afecta la autonomía territorial reconocida en el artículo 287 de la Carta Política. Y, adicionalmente, afirmó que la decisión "(…) desconoce el fundamento mismo del medio de control de nulidad simple que precisamente busca garantizar el principio de legalidad, asegurando la vigencia de la jerarquía normativa y la integridad del orden jurídico [y] la supremacía de la Constitución [Política]"[11].

19. Esto último, en la medida en la que si bien la confrontación del acto acusado debe hacerse en relación con normas de superior jerarquía, lo cierto es que, en la práctica, "[l]a interpretación que hace la sentencia cuestionada conduce a contrastar el acuerdo demandado (Acuerdo 0529 de 2022-Cali) con una norma de igual rango (Acuerdo 816 de 2021-Bogotá), cuando el análisis que corresponde adelantar es si el acuerdo es acorde con la Ley 2082 de 2021, norma jerárquicamente superior, que a su vez conduce a aplicar el Decreto-Ley 1421 de 1993, norma que también goza de superioridad jerárquica respecto del acuerdo municipal"[12].

20. En relación con la afectación del principio de igualdad, el accionante desarrolló dos líneas de argumentación: *primero*, aseguró que la hermenéutica de la Sección Cuarta del Consejo de Estado afecta el "equilibrio legislativo que busca el artículo citado"[13]. Y, *segundo*, adujo que "[l]as realidades económicas del Distrito Capital de Bogotá y de las demás ciudades capitales de Colombia son completamente distintas, lo que hace que cualquier intento de aplicar una

[10] Ib. p. 20.
[11] Expediente Digital. Archivo "21_MemorialWeb_Otro-P_C11824CALIAcc(.pdf) NroActua 14-Memoriales y/o Expedientes en préstamo", p. 4
[12] Ib. pp. 3 y 4.
[13] Expediente Digital. Archivo "1_DemandaWeb_Demanda_030924DistritodeSant(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", p. 24

normativa uniforme para el ajuste de tarifas del ICA en el sector financiero, según las decisiones del Distrito Capital, sea (…) inconstitucional"[14].

21. En lo que atañe a la presunta violación del principio de autonomía territorial, el Distrito de Santiago de Cali desarrolló cinco argumentos: *(i)* de acuerdo con los artículos 287, 300.4 y 313.4, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses; *(ii)* la jurisprudencia ordinaria y constitucional ha entendido que dicha autonomía se concreta en los derechos de (a) gobernarse por autoridades propias, (b) ejercer las competencias que corresponda, (c) participar de las rentas nacionales y (d) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; *(iii)* en este marco normativo y jurisprudencial, el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone que los elementos de los tributos, incluidas las tarifas, deben ser definidos por parte de los órganos de representación popular, esto es, por parte de las asambleas departamentales y de los concejos municipales o distritales; *(iv)* el desconocimiento de ese "reducto mínimo" de las entidades territoriales implica *per se* una lesión del principio de autonomía territorial en materia tributaria; y *(v)* la interpretación de la Sección Cuarta del Consejo de Estado lesiona dicho "reducto mínimo" porque "plantea una unificación de las tarifas en materia de Impuesto de Industria y Comercio, puesto que las ciudades capitales que se apeguen al artículo 14 (…) tendrán la misma tarifa del Distrito [de Bogotá]"[15].

22. En criterio del distrito tutelante, aceptar que todas las ciudades capitales deben adoptar la misma tarifa del Distrito Capital de Bogotá "usurpa las funciones de cada entidad territorial, en tanto que quien decidirá, en últimas, cuál es la tarifa (…) en los territorios de ciudades capitales será en Concejo del Distrito Capital de Bogotá"[16]. Este hecho, aseguró, lesiona la autonomía que el Constituyente le confirió a las entidades territoriales en materias tributarias.

23. *Efectos adversos de la sentencia.* El distrito accionante le pidió a los jueces de tutela considerar que el fallo acusado se adscribe a una línea jurisprudencial negativa para las ciudades capitales y sus habitantes, en el entendido de que "proporciona una dependencia en materia tributaria de todas las ciudades capitales sobre lo dispuesto por el Distrito Capital, en la medida que impone que sólo el Distrito de Bogotá podrá moverse entre los rangos del dos (2) por mil (1000) y el treinta (30) por mil (1000) para adopción de la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio, y las ciudades capitales sólo deberán acogerse y adoptar la misma tarifa definida por Bogotá"[17]. Esto, aclaró, siempre que esta última establezca una tarifa para el impuesto, toda vez que si el Distrito Capital de Bogotá decide no cobrar el impuesto, las demás ciudades capitales no podrían ejercer la facultad que se les reconoció en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.

[14] Ib.
[15] Ib. p. 29.
[16] Ib. p. 30.
[17] Ib. p. 48.

24. En lo que respecta al Distrito de Santiago de Cali, la parte demandante pidió tener en cuenta que "el ICA constituye una fuente de recolección de recursos para la administración municipal, y un ingreso para poder cumplir con el gasto público y las políticas sociales necesarias para el desarrollo del territorio y de sus habitantes"[18]. Específicamente, la entidad territorial informó que la providencia judicial cuestionada "representa una disminución de $2.5 billones de pesos en el Marco Fiscal de mediano plazo, una reducción del 10.77% en el recaudo proyectado de ICA del año 2024, una reducción del 18.12% en el recaudo proyectado de ICA para el año 2025, y una reducción del 22.94% en el recaudo proyectado de ICA para el sector financiero en el año 2024"[19].

25. Basado en las consideraciones que anteceden, el Distrito de Santiago de Cali solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se dejara sin efectos la sentencia dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, a quien, añadió, se le debe ordenar que dicte un nuevo fallo confirmando la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

2.2. Expediente T-11.475.088 (Yopal Vs. Consejo de Estado)

26. El 18 de diciembre de 2024, el municipio de Yopal ejerció la acción de tutela en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Esto, debido a que al dictar la sentencia del 4 de julio de 2024, habría incurrido en los defectos sustantivo, fáctico y por adoptar una decisión sin motivación. Como consecuencia, la entidad territorial les solicitó a los jueces de tutela que se dejara sin efectos el fallo de nulidad simple acusado y, en su lugar, "darle prevalencia"[20] a la decisión judicial del Tribunal Administrativo del Casanare.

27. *Defecto fáctico.* El apoderado del municipio accionante aseguró que la valoración probatoria del Consejo de Estado fue arbitraria, por las siguientes razones: *(i)* "desconoció una norma anterior y especial que concretamente regula el tema, para el presente asunto el Decreto Ley del 21 de julio de 1993"[21]; *(ii)* no se tuvo en cuenta que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, cuando se refiere a las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá, no impone ni hace referencia alguna al Acuerdo 816 de 2021, norma que, explicó, estableció la tarifa vigente en la capital de la República; *(iii)* se violentó el principio de razón suficiente, el cual, señaló el abogado del ente territorial, le imponía a la accionada el deber de demostración de un motivo, una razón o argumento apto e idóneo para privilegiar el Acuerdo 816 de 2021 sobre el Decreto Ley 1421 de 1993; y *(iv)* la autoridad accionada no valoró integralmente el acervo aportado

[18] Expediente Digital. Archivo "21_MemorialWeb_Otro-P_C11824CALIAcc(.pdf) NroActua 14-Memoriales y/o Expedientes en préstamo", p. 2.
[19] Ib.
[20] Expediente Digital. Archivo "3ED_2ESCRITODETUTELApdf(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", p. 13.
[21] Ib. p. 5.

por la administración municipal, en relación con lo cual, sin embargo, no se mencionó cuáles fueron las pruebas valoradas indebidamente[22].

28. *Defecto sustantivo.* La parte accionante insistió en que "[p]ara el caso concreto existe una norma especial (…) que regula el [tema] y que no fue aplicada por la alta corporación"[23], esto es, el Decreto Ley 1421 de 1993. Añadió que la Sección Cuarta del Consejo de Estado no aplicó los criterios de interpretación legal "para darle prevalencia a una u otra norma"[24]. En su criterio, dicha autoridad debió aplicar el principio de especialidad al que, según dijo, se refiere el artículo 5º de la Ley 57 de 1887, la cual, señaló, fue omitida.

29. *Decisión sin motivación.* En la demanda de tutela se alegó que la autoridad demandada omitió su deber de hacer explícitas las razones que le dan soporte a las conclusiones de la sentencia objeto de reproches, pues "no tuvo en cuenta los argumentos fácticos, jurídicos y probatorios esbozados por la entidad territorial"[25]. Esto, porque habría omitido: *(i)* que la tarifa del ICA fue modificada atendiendo a las necesidades de la ciudad y de sus habitantes, tal y como se puede apreciar, dijo, en la iniciativa del proyecto de acuerdo municipal que presentó el alcalde[26]; *(ii)* el hecho de que tal modificación buscaba evitar una "viciosa dependencia (…) de los recursos transferidos del Gobierno Nacional"[27]; *(iii)* que estaban satisfechos en su totalidad los requisitos establecidos en la Ley 2082 de 2021, lo que, en su criterio, descartaba la posibilidad de anular parcialmente el acto demandado; y *(iv)* que, de todos modos, la "norma demandada supera[ba] el test de proporcionalidad"[28], habida cuenta de que "la virtual limitación a los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del tributo, era indispensable y[, además,] de todos los medios existentes para la consecución del fin constitucionalmente legítimo de la administración, [el elegido] era el menos lesivo o invasivo"[29].

3. Trámite de la acción de tutela

3.1. Expediente T-10.982.711 (Cali vs. Consejo de Estado)

30. La acción de tutela correspondió, por reparto, a la Subsección "B" de la Sección Tercera del Consejo de Estado. El magistrado sustanciador, mediante auto del 9 de septiembre de 2024, admitió la demanda de amparo y corrió traslado de la misma a la autoridad accionada. Adicionalmente, dispuso la vinculación del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y de Asobancaria.

[22] Cfr. Ib. párrafo 2.
[23] Expediente Digital. Archivo "3ED_2ESCRITODETUTELApdf(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", p. 6.
[24] Ib. p. 7.
[25] Ib. p. 8.
[26] Cfr. Expediente ordinario de primera instancia. Archivo "2_ED_002PRUEBAS.pdf", pp. 44 y ss.
[27] Ib. p. 10.
[28] Expediente Digital. Archivo "3ED_2ESCRITODETUTELApdf(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", p. 11.
[29] Ib.

31. *Respuestas e intervenciones*. La Sección Cuarta del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca remitieron el expediente ordinario, pero guardaron silencio frente a las pretensiones y los fundamentos de la demanda de amparo.

32. Asobancaria consideró que la acción de tutela es improcedente, al menos, por dos tipos de razones. *De un lado*, argumentó que en el caso no se cumple la exigencia de relevancia constitucional, pues lo que se discute es un asunto netamente legal, esto es, la nulidad del acto administrativo demandado, además, aseguró que lo que la parte actora pretende es reabrir un debate que ya concluyó. *De otro lado*, la asociación señaló que el distrito accionante no alegó en el proceso ordinario la violación de la Constitución Política, por lo que no puede ahora pretender que tal alegato sea objeto de pronunciamiento judicial.

33. *Sentencia de tutela de primera instancia.* Mediante sentencia del 4 de diciembre de 2024, la Subsección "B" de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela. Encontró que el asunto carecía de relevancia constitucional y que no se cumplía la exigencia de subsidiariedad. Esto, porque la violación de contenidos constitucionales no fue expuesta ante los jueces ordinarios. Aquello, por dos razones: debido a que el distrito accionante planteó una controversia legal sobre la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, además, quiso convertir la acción de tutela en una tercera instancia, a efectos de que se emitiera un nuevo pronunciamiento sobre un debate legal definido por el juez natural de la causa, mediante argumentos razonables.

34. *Impugnación.* El Distrito de Santiago de Cali impugnó la decisión antes referida. En su criterio, el caso sí es de relevancia constitucional, pues lo que se alega es que la interpretación de la autoridad judicial accionada es incompatible con la Carta Política porque existen mandatos constitucionales que imponían la obligación de interpretar de otra manera el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, esto es, garantizando la autonomía de los entes territoriales, principio que hace que el debate trascienda de la estricta legalidad. Al no atender dichos mandatos, agregó, la Sección Cuarta del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad de la entidad, lo que, dijo, hace más evidente la relevancia constitucional del debate.

35. El ente territorial agregó que en lo que respecta a la exigencia de subsidiariedad, el juez de tutela se debe limitar a verificar si existe otro medio de defensa y, de ser así, si el mismo es idóneo y eficaz o si está probado un perjuicio irremediable. En otras palabras, el distrito accionante considera que la omisión argumentativa que le imputó el juez de primera instancia no puede conducir a que se entienda como no acreditado el requisito de subsidiariedad. , En todo caso, añadió, no era posible presentar los alegatos antes, pues los reparos que se elevaron ante los jueces de tutela surgieron con el fallo ordinario cuestionado, en relación con lo cual se debe tener en cuenta que el Tribunal

Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de nulidad del acto demandado. Añadió que no se valoró la configuración de un perjuicio irremediable, respecto de la población destinataria de los recursos a recaudar.

36. El Distrito de Santiago de Cali reiteró los argumentos de la demanda sobre la configuración de los defectos sustantivo y por violación directa de la Carta Política.

37. *Coadyuvancia del Distrito Capital de Bogotá.* La entidad coadyuvó la demanda en lo que atañe a la relevancia constitucional y le pidió a los jueces de instancia que emitieran un pronunciamiento de fondo que defina la controversia. En su criterio, "resulta del mayor impacto e interés público la definición de este asunto, dado el marco común que inspira el ánimo asociativo antes referido, teniendo como propósito común el fortalecimiento de la gestión pública, pero también de la capacidad de gestión tributaria y la generación de nuevos recursos fiscales para su inversión para el bienestar colectivo (…)"[30].

38. *Coadyuvancia Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.* Asocapitales coadyuvó las pretensiones de la demanda de tutela y, en general, los argumentos del Distrito de Santiago de Cali.

39. La Asociación aseguró que el fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado "constituye un precedente negativo que afecta a las demás ciudades representadas por [ese] gremio", las cuales, explicó, tienen necesidades y características diferentes. Agregó que la decisión tendría como consecuencia la declaratoria de nulidad de todos los actos por medio de los cuales las ciudades capitales adopten el régimen del Distrito de Bogotá, en el marco de la Ley 2082 de 2021.

40. *Sentencia de segunda instancia.* La Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 13 de febrero de 2025, confirmó la decisión impugnada. Para tales fines, el *ad quem* argumentó que "(i) el debate gira en torno a un asunto de interpretación meramente legal; (ii) es de índole pecuniario; (iii) la sentencia reprochada fue dictada por una alta corte; y (iv) no se evidencia una vulneración palmaria que amerite la intervención del juez de tutela"[31]. En lo que respecta a la exigencia de subsidiariedad, precisó que la acción de tutela no sirve para remediar omisiones en las que incurren las partes.

41. *Trámite de selección*. Por auto del 26 de junio de 2025, la Corte seleccionó el asunto para revisión, el cual fue repartido a la suscrita magistrada ponente, Paola Andrea Meneses Mosquera. Posteriormente, la magistrada sustanciadora presentó el informe a la Sala Plena para que decidiera si asumía

[30] Expediente Digital. Archivo "37_MemorialWeb_Otro-ESCRITODECOADYUVAN(.pdf) NroActua 28(.pdf) NroActua 28-Demanda-1", p. 2.
[31] Sentencia de segunda instancia, p. 15.

el conocimiento del expediente. En sesión del 3 de septiembre de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento del caso.

3.2. Expediente T-11.475.088 (Yopal Vs. Consejo de Estado)

42. La acción de tutela correspondió, por reparto, a la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado. El magistrado sustanciador en primera instancia, mediante auto del 11 de febrero de 2025[32], admitió la demanda de amparo y vinculó al trámite al Tribunal Administrativo del Casanare y a Asobancaria.

43. *Respuestas e intervenciones*. Asobancaria y la Sección Cuarta del Consejo de Estado solicitaron que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, para lo que argumentaron que no está acreditada la exigencia de relevancia constitucional. Según afirmaron, lo que pretende el ente territorial accionante es, por una parte, controvertir la interpretación legal del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, por la otra, "convertir la acción de tutela en una instancia adicional al proceso"[33], ya que este pretende reabrir el debate legal que fue resuelto por medio de la sentencia acusada, en el entendido de que presenta los mismos argumentos que expuso al interior del proceso ordinario y, además, "no expone debidamente cómo la sentencia objeto de controversia vulneró sus derechos fundamentales o infringió la Constitución Política"[34].

44. La autoridad judicial accionada explicó que la interpretación legal contenida en la sentencia acusada fue hecha en ejercicio de la autonomía jurisdiccional del juez natural de la causa y especializado en la materia y, además, se sustentó en: "(i) las normas y la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los municipios en materia tributaria; ii) el Decreto Ley 1421 de 1993 «Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá», que entre otros parámetros, establece la limitación general dentro de la cual se debe fijar la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio (del 2 por mil al 30 por mil); [(]iii) los acuerdos distritales que fijan la tarifa en Bogotá D.C., siendo el último el Acuerdo 816 de 2021, que la establece en el catorce (14) por mil (1000), para actividades financieras, objeto del caso en comento; [(]iv) la Ley Orgánica 2082 de 2021 y su exposición de motivos, de lo cual se desprenden dos limitantes para la adopción normativa de las normas del Distrito Capital «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»; y [(]v) el Acuerdo Nro. 022 de 2021 del Municipio de Yopal (norma acusada), su exposición de motivos y el Acta de Reunión del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS"[35].

---

[32] En auto del 13 de enero de 2025, se inadmitió la demanda de tutela porque el abogado no aportó el poder.
[33] Expediente Digital. Archivo 23CONTESTACIONDE_OPOSICION_1202407003OposicioTu(.pdf) NroActua 18-Contestación Tutela-3". p. 2.
[34] Ib. p. 3.
[35] Ib. pp. 3 y 4.

45. El Tribunal Administrativo del Casanare remitió el expediente ordinario, pero guardó silencio frente a las pretensiones y los fundamentos de la demanda de amparo.

46. *Sentencia de tutela de primera instancia.* Por medio de sentencia del 19 de marzo de 2024, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", accedió a las pretensiones de la demanda de amparo y, en consecuencia, dejó sin efectos el fallo del 4 de julio de 2024 y le ordenó al juez ordinario que emitiera una nueva decisión. El juez de tutela de primera instancia encontró que la autoridad judicial accionada "incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación de las disposiciones del Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154-6, y la Ley 2082 de 2021, artículo 14"[36], pues, en su criterio, tales normas facultan a las ciudades capitales para establecer la tarifa del ICA dentro del rango establecido en el artículo 154.6 del Decreto Ley 1421 de 1993.

47. *Impugnaciones.* Asobancaria y la Sección Cuarta del Consejo de Estado impugnaron la decisión antes referida, para lo cual reiteraron sus argumentos sobre la no configuración del requisito de relevancia constitucional. Ambas insistieron en que los requisitos generales de procedencia de la tutela deben ser valorados con mayor rigor cuando se trata, como en el presente caso, de demandas incoadas contra decisiones de las altas cortes. En el caso de Asobancaria, se agregó la no configuración de la exigencia de inmediatez, pues la demanda de tutela se presentó cinco meses después de proferido el fallo cuestionado.

48. Los impugnantes insistieron en que el fallo acusado refleja una interpretación razonable de las normas aplicables y, además, la jurisprudencia constitucional vigente. Agregaron que no existe la "tensión normativa" alegada por el municipio accionante y referida en la sentencia impugnada, pues el Acuerdo 065 de 2002 del Concejo de Bogotá, fijó la tarifa aplicable para el cobro del impuesto en un valor comprendido entre el mínimo y el máximo de la tarifa legalmente aplicable, según lo establece el Decreto Ley 1421 de 1993.

49. La Sección Cuarta del Consejo de Estado pidió tener en cuenta que "[l]a sentencia de tutela apelada omitió pronunciarse respecto de otro de los requisitos de la adopción normativa que fue incumplido por el municipio accionante"[37], esto es, que el municipio de Yopal no acreditó que la modificación estuviere acorde con la realidad tributaria de la entidad territorial, exigencia igualmente contenida en el artículo 14 de la Ley 2082 del año 2021.

50. *Sentencia de segunda instancia.* La Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 24 de julio de 2025, revocó

[36] Expediente Digital. Archivo "25Sentencia_FALLO_920240700300Municipi(.pdf) NroActua 22-Sentencia de primera instancia-6". p. 14.
[37] Expediente Digital. Archivo "28ALASECRETARIA_impugnacio_1202407003RECURSODEA(.pdf) NroActua 26-Impugnación-9". p. 8.

la decisión impugnada y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda de amparo. Para tales fines, argumentó que el fallo ordinario contiene una interpretación razonable de las normas aplicables, "teniendo en cuenta que la Ley 2082 de 2021 (artículo 14) otorgó a los municipios – ciudades capitales- la facultad de adoptar la normativa que «rige» en el Distrito Capital, lo cual puede entenderse, como la posibilidad que tienen esas entidades territoriales de acoger la norma que regula el elemento del tributo de manera concreta, en este caso, la tarifa y la exposición de motivos de la Ley, que se citó en la sentencia cuestionada, en la cual se indica que lo que se busca es aplicar en las demás ciudades capitales las normas que han resultado eficientes para la administración tributaria en Bogotá"[38]. En ese sentido, agregó que "[d]e esa manera, la sentencia determinó que la norma que genera indicador de eficiencia tributaria en Bogotá es la que fija puntualmente la tarifa del 14 por mil (Acuerdo 816 de 2021) y no [el Decreto] Ley 1421 de 1993 que se limita a establecer un rango"[39].

51. Por medio de auto del 31 de octubre de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de la Corte Constitucional seleccionó el expediente número T-11.475.068 para revisión y dispuso su acumulación con el expediente número T-10.982.711.

4. Pruebas e intervenciones

52. *Auto de pruebas e intervenciones durante el trámite de revisión.* En auto del 15 de septiembre de 2025, se decretó de oficio la práctica de pruebas para establecer la viabilidad de adoptar una decisión de fondo sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y, además, determinar el alcance de la problemática planteada por los accionantes, que se asocia con el alcance de los principios de legalidad y autonomía de las entidades territoriales.

53. En ese sentido, y en atención al impacto que la decisión podría tener para la efectividad de los mencionados principios, así como para los habitantes de las ciudades capitales del país, se abrió un escenario deliberativo para que la ciudadanía participara y aportara mayores elementos de juicio al debate constitucional. En consecuencia, se invitó a diferentes entidades del Estado, organizaciones e instituciones académicas, para que presentaran intervenciones relacionadas con los siguientes tres ejes temáticos: *(i)* el principio de autonomía de los entes territoriales en materia tributaria; *(ii)* el principio de legalidad en materia tributaria; y *(iii)* los efectos que la interpretación acusada puede tener en la economía de las "ciudades capitales".

54. La Corte recibió varias intervenciones (Anexo 1) y, en lo necesario, volverá sobre ellas al momento de desarrollar los problemas jurídicos. En

[38] Expediente Digital. Archivo "9Sentencia_02110010315000202407(.pdf) NroActua 14(.pdf) NroActua 14-ExpedienteDigital(Sentencia 2da)-10". p. 8.
[39] Ib. p. 9.

términos generales, intervinieron: *(i)* las partes y terceros vinculados, quienes defendieron sus respectivas posturas; *(ii)* tres entidades estatales, las cuales aportaron información importante y presentaron argumentos parcialmente alineados con las demandas de tutela, incluso, la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado acompañaron las pretensiones; *(iii)* 8 universidades e institutos académicos, las cuales presentaron argumentos parcialmente similares a los de las demandas de amparo[40]; y *(iv)* 13 ciudades capitales, cuyos argumentos también tienen varios puntos en común con los que han desarrollado las dos entidades accionantes[41].

55. Durante el término del traslado probatorio se recibieron tres intervenciones: *(i)* el abogado del accionante en el expediente T-10.982.711, remitió un resumen de las intervenciones recibidas durante el término fijado; *(ii)* la Sección Cuarta del Consejo de Estado remitió un escrito en el que manifestó que se atiene "a lo que la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional decida"[42]; y *(iv)* la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello, ponente del fallo proferido en el expediente T-11.475.088, reiteró las líneas generales de los argumentos del escrito de intervención que ella presentó.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

56. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en los asuntos *sub examine*, conforme a lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa, problemas jurídicos y metodología de la decisión

57. *Cuestión previa*. En los escritos de tutela acumulados, las entidades territoriales accionantes solicitaron la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad (cfr. ff.jj. 14 y 26 *supra*). Para tales fines, alegaron la configuración de cuatro defectos y desarrollaron una serie de razonamientos (cfr. ff.jj. 15 a 22 y 27 a 29 *supra*), los cuales, en ejercicio de la facultad que ostenta la Corte Constitucional para fijar el objeto del litigio[43], tendrán que ser precisados para establecer su alcance argumentativo. El ejercicio de dicha potestad resulta procedente en el caso *sub examine* porque las demandas de amparo acumuladas contienen una argumentación clara a efectos de pretender demostrar que se incurrió en los defectos alegados, de un lado, y se violaron los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, del otro. Esta situación justifica aplicar el principio *iura novit curia*, según lo explicó esta Sala en la Sentencia SU-081 de 2024. En

[40] Los argumentos de la Universidad del Chocó tienen otro enfoque.
[41] Los argumentos del municipio de San José del Guaviare tienen otro enfoque.
[42] Expediente Digital. Archivo "055 Rta. Consejo de Estado I (después de traslado).pdf".
[43] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-150 de 2021 (ff.jj. 80 a 88).

esa ocasión, la Corte precisó que, en virtud de dicho principio, "cuando el accionante ha presentado el fundamento fáctico de sus pretensiones, corresponde al juez de tutela la interpretación y adecuación de los hechos a las institucion[es] jurídicas que sean aplicables a las situaciones planteadas por el actor. Por consiguiente, cuando se invoca el amparo constitucional en contra de una providencia judicial -que es un escenario de mayor carga argumentativa-, el juez tiene la facultad de formular y el deber de conducir el estudio del caso a través de las causales específicas que correspondan con la controversia iusfundamental esbozada en el escrito tutelar".

58. *Defecto sustantivo.* Las entidades accionantes alegan la irrazonabilidad de la interpretación que llevó a cabo la autoridad judicial accionada del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues, en su criterio y el de los municipios y distritos intervinientes, esta norma habilita a las ciudades capitales a acoger el rango tarifario que establece el Decreto Ley 1421 de 1993. Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado considera que su interpretación legal se ajusta al texto de la norma y a sus antecedentes legislativos, los cuales establecen que la habilitación está circunscrita a la norma que rige en el Distrito Capital, esto es, la que establece la tarifa vigente (Acuerdo 816 de 2021, Concejo de Bogotá).

59. *Defecto por violación directa de la Constitución.* Con fundamento en la interpretación legal antes mencionada, el Distrito de Santiago de Cali considera que la hermenéutica del Consejo de Estado desconoce, al menos, tres principios constitucionales: *(i)* el principio de autonomía de las entidades territoriales; *(ii)* el principio de legalidad en materia tributaria; y *(iii)* el principio de igualdad. Al respecto, el municipio de Yopal reprocha que la interpretación acusada genera una "viciosa dependencia" del Gobierno nacional[44]. Por su parte, la Sección Cuarta de dicha Corporación sostiene *(1)* que la autonomía territorial está subordinada a la Carta Política y la ley, particularmente, la Ley 2082 de 2021, cuyo artículo 14 interpreta como se explicó en la segunda parte del párrafo que antecede; *(2)* que la aplicación de las normas del Distrito de Bogotá no atiende a una discusión de jerarquía normativa, pues el Decreto Ley 1421 sí es aplicable, pero solo en lo que hubiere sido efectivamente implementado; y *(3)* no es viable que todas las ciudades capitales tengan el mismo régimen tributario de la capital de la República, en entendido de que "este cuenta con un régimen especial propio (Decreto Ley de 1993) creado por disposición constitucional (artículo 322 de la Constitución Política), y en esa medida, estas entidades territoriales solo podrían equipararse sobre el aspecto tributario que de manera específica autorice el legislador, y no en toda la normativa especial que le sea aplicable al Distrito Capital"[45].

[44] Este argumento hace parte del reproche sobre la omisión de análisis del principio de proporcionalidad (demanda de tutela, p. 10), del cual se ocupará la Sala al estudiar el defecto por adoptar una decisión sin motivación (cfr. fj. 62). No obstante, en ejercicio de la a facultad de la Corte Constitucional para fijar el objeto del litigio, este argumento también será analizado al estudiar el defecto por violación directa de la Constitución.
[45] Escrito de intervención ante la Corte Constitucional. p. 9.

60. *Defecto fáctico.* El municipio de Yopal considera que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por un lado, no valoró integralmente las pruebas del expediente y, del otro, pasó por alto que la modificación de la tarifa del tributo se generó atendiendo a las necesidades de la ciudad y sus habitantes. En ese contexto, debido a que el municipio no señaló expresamente cuáles fueron las pruebas que no se valoraron integralmente, una vez interpretada la totalidad de la demanda de amparo que presentó la entidad, la Sala Plena considera que dicho alegato tiene que ver con los medios de prueba que daban cuenta de las necesidades tributarias de la entidad territorial. Al respecto, la autoridad judicial accionada sostiene que el municipio de Yopal no acreditó que la modificación estuviere acorde con la realidad tributaria de la entidad territorial, exigencia igualmente contenida en el artículo 14 de la Ley 2082 del año 2021.

61. Es del caso precisar que la mayoría de los argumentos invocados por el ente territorial están relacionados con el defecto sustantivo[46], por lo que los mismos serán analizados al momento de estudiar dicha causal especial de procedencia.

62. *Defecto por adoptar una decisión sin motivación.* Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Sala Plena se limitará a establecer en este punto, si la autoridad judicial accionada omitió motivar su decisión, respecto del alegato relacionado con el principio de proporcionalidad (cfr. fj. 29 *supra*).

63. *Problemas jurídicos*. Corresponde a la Sala Plena determinar si la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos le imputan las demandantes y, para tales fines, resolverá los siguientes problemas jurídicos:

> 63.1. ¿La Sección Cuarta del Consejo de Estado incurrió en defecto por indebida motivación debido a que omitió motivar su decisión respecto del alegato relacionado con la aplicación del test de proporcionalidad?
>
> 63.2.¿La interpretación legal que contienen los fallos acusados respecto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 da lugar a la configuración del defecto sustantivo porque resulta irrazonable y, como tal, lesiva de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad?
>
> 63.3.¿La interpretación legal que contienen los fallos acusados respecto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 supone la materialización del defecto por violación directa de la Constitución al afectar los principios

[46] Se excluyen del defecto fáctico estos tres argumentos: la autoridad accionada (i) desconoció una norma anterior y especial que concretamente regula el tema, para el presente asunto el Decreto Ley del 21 de julio de 1993" ; (ii) no tuvo en cuenta que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, cuando se refiere a la normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá, no impone ni hace referencia alguna al Decreto 816 de 2021, norma que, explicó, estableció la tarifa vigente en la capital de la República (catorce por mil); y (iii) se violentó el principio de razón suficiente, el cual, dijo el abogado del ente territorial, le imponía el deber de demostración de un motivo, una razón o argumento apto e idóneo para privilegiar el Acuerdo 816 de 2021 sobre el Decreto Ley de 1993 (cfr. fj. 27 supra)

de autonomía de las entidades territoriales, legalidad en materia tributaria e igualdad?

63.4.¿La autoridad judicial accionada incurrió en defecto fáctico porque omitió valorar las pruebas del expediente que daban cuenta de que la modificación demandada en nulidad estuviere acorde con la realidad tributaria del municipio de Yopal?

64. *Metodología*. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. *Primero*, examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela contra providencias judiciales (num. 3 *infra*). *Segundo*, valorará la configuración de los defectos invocados, para lo cual reiterará la jurisprudencia correspondiente y analizará los argumentos de las partes, trabajando en el siguiente orden: (a) defecto por decisión sin motivación en el expediente T-11.475.088 (num. 4 *infra*), (b) defecto sustantivo en los dos casos acumulados (num. 5 *infra*), (c) violación directa de la Constitución en los dos expedientes acumulados (num. 6 *infra*), (d) defecto fáctico en el expediente T-11.475.088 (num. 7 *infra*). Y, *cuarto*, adoptará los remedios constitucionales a los que hubiere lugar (num. 8 *infra*).

3. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

65. De forma pacífica y reiterada, la Corte ha señalado que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales está supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: *(i)* legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; *(ii)* inmediatez; *(iii)* subsidiariedad; *(iv)* relevancia constitucional; *(v)* identificación razonable de los hechos; *(vi)* efecto decisivo de la irregularidad procesal; y *(vii)* que la solicitud de amparo no se dirija contra un fallo de tutela u otras sentencias que no pueden ser reprochadas por vía de tutela. La acreditación de estos requisitos es una condición necesaria para adelantar un estudio de fondo de la controversia sustancial[47].

66. *La acción de tutela contra providencias judiciales emitidas por órganos jurisdiccionales de cierre.* Recientemente, por medio de la Sentencia SU-339 de 2025, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia según la cual en estos eventos la acción de tutela es más restrictiva y requiere de una argumentación cualificada[48]. Así, el mecanismo de amparo sólo procede cuando la decisión judicial contradice abiertamente la Carta Política y "resulta incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales"[49]. En estos términos, si el fundamento

[47] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-315 de 2015.
[48] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-257 de 2021.
[49] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-917 de 2010.

de la demanda de tutela no cumple con dicho estándar, los principios de autonomía e independencia judicial, y, especialmente, la condición de órganos de cierre dentro de sus respectivas jurisdicciones, exigen aceptar interpretaciones y valoraciones probatorias, aun cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión[50].

67. Lo anterior ha llevado a que este Tribunal precise que "la tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez, y no un juicio de corrección del fallo cuestionado"[51]. Esto impide que el mecanismo de amparo sea utilizado indebidamente como una instancia adicional destinada a reabrir debates probatorios o de interpretación de la ley, que dieron origen a la controversia judicial sometida al conocimiento de los jueces constitucionales[52].

68. A continuación, dentro del referido marco jurisprudencial, la Sala procederá a examinar si las acciones de tutela satisfacen los requisitos generales de procedibilidad.

3.1. Requisito de legitimación en la causa por activa y condición de coadyuvantes de Asocapitales y el Distrito de Bogotá

69. El artículo 86 de la Constitución Política (desde ahora, CP) dispone que "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (…), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales". Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que la acción de tutela "podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante". En ese sentido, la Corte ha dicho que la legitimación en la causa por activa se acredita cuando la ejerce el titular de los derechos fundamentales, bien porque lo haga de manera directa, o bien cuando actúa por intermedio de "(i) representante legal, como en el caso de los menores de edad; (ii) apoderado judicial; [o] (iii) agen[te] oficios[o], «cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa»"[53].

70. *Coadyuvancia en la acción de tutela*. El artículo 13.2 del Decreto 2591 de 1991 regula la figura de la coadyuvancia. Allí se dispone que "quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante". Ahora bien, para que esta figura opere es necesario acreditar "(i) el «carácter actual de la afectación», [esto es,] «la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia», y (ii) el «carácter inmediato de la afectación», es decir, la existencia de un

[50] Ib.
[51] Corte Constitucional. Sentencia SU-215 de 2022, al citar la Sentencia SU-128 de 2021.
[52] Ib.
[53] Corte Constitucional. Sentencias T-397 de 2025 y T-138 de 2022. Cfr. Sentencias T-146 de 2022 y T-190 de 2020, entre otras.

vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada"[54]. La Corte Constitucional también ha destacado que la intervención del coadyuvante debe "(i) presentarse hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de tutela"[55] y (ii) estar relacionada con "las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo"[56].

71. *Apoderamiento judicial*. El apoderamiento judicial es un acto formal que debe: (i) otorgarse por escrito; (ii) constar en documento auténtico; (iii) ser un poder especial, o si se quiere específico y particular para promover la acción de tutela; (iv) limitarse al proceso para el cual fue conferido; y (v) otorgarse a un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional[57]. Estas exigencias garantizan la seriedad y la adecuada defensa técnica en el trámite de tutela[58].

72. *Análisis de la legitimación en la causa por activa en el caso concreto*. La acción de tutela *sub judice* satisface el requisito de legitimación en la causa por activa respecto del municipio de Yopal y el Distrito de Santiago de Cali. Esto es así, por tres razones. *Primero*, habida cuenta de que los dos entes territoriales actúan por medio de apoderados debidamente constituidos, según las exigencias mencionadas en el párrafo anterior[59]. *Segundo*, los dos entes territoriales son titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las sentencias de segunda instancia dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Y, *tercero*, debido a que hicieron parte del proceso de nulidad simple que derivó en las providencias judiciales que se cuestionan en los dos procesos de amparo acumulados.

73. *Calidad de coadyuvantes.* La Sala encuentra que se debe reconocer a la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá y a Asocapitales como coadyuvantes, calidad que, en cualquier caso, ya les fue reconocida por el juez de tutela de primera instancia del expediente T-10.982.711, en auto del 22 de enero de 2025[60]. Todo, por las siguientes tres razones. *Primero*, está acreditada la afectación cierta, actual e inminente de sus intereses. Por un lado, el Distrito de Bogotá es la entidad territorial que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 toma como referente y a cuya tarifa remite la autoridad judicial accionada y, por otro lado, Asocapitales es una asociación que tiene como objeto "representar y

[54] Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 2023. Cfr. Sentencia T-373 de 2025.
[55] Ib.
[56] Ib.
[57] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2023. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-388 de 2022, T-166 de 2022, entre otras muchas otras.
[58] Ib.
[59] Así lo acreditan los documentos aportados al expediente de tutela. Cfr. Expediente Digital T-11.475.088. Archivo "8_MemorialWeb_Poder-PODERACCIONDETUTE(.pdf) NroActua 8". Cfr. archivo: «Respuesta cuestionario decreto oficioso de pruebas, Rad. T10976081.pdf», p. 1. Cfr. Expediente Digital T-10.982.711. Archivos "3_DemandaWeb_Poder_ANEXOSPODERMARIAXIME(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-" y "19_MemorialWeb_Otro-Anexo1PoderP_C(.pdf) NroActua 14(.pdf) NroActua 14-Contestación Tutela-3".
[60] Expediente Digital T-10.982.711. Archivo "46Autoqueconced_20240469700ConcedeIM(.pdf) NroActua 32-Auto que concede impugnación".

defender las posiciones y los intereses comunes de las ciudades capitales del país"[61], esto es, los destinatarios directos de la norma que fue interpretada en los fallos atacados. *Segundo*, por las razones antes mencionadas, la Sala encuentra que existe un vínculo sustancial entre la resolución de los problemas jurídicos sustanciales planteados y el interés legítimo de aquellos en el resultado del presente trámite. Y, *tercero*, en los términos antes mencionados, la decisión que se adopte en esta sentencia incide de manera cierta, directa y actual en sus intereses, en el entendido de que cualquier modificación, anulación o confirmación de las sentencias objeto de control concreto de constitucionalidad afectará sus pretensiones, derechos y obligaciones normativas.

74. Por lo demás, encuentra la Sala que los escritos de coadyuvancia fueron presentados antes de que se expidiera la sentencia de segunda instancia, esto es, durante el trámite de impugnación del fallo de primera instancia, según lo que se observa en el expediente y se corrobora en el hecho de que el reconocimiento de la calidad de coadyuvantes se materializó en el mismo auto que concedió la impugnación, proferido dentro del expediente T-10.982.711[62]. Además, la posición de los dos coadyuvantes está relacionada con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante en el trámite de tutela, en otras palabras, no formularon pretensiones sustanciales dentro del proceso de tutela[63], incluso, en el caso del Distrito Capital lo que se pide es que "se resuelva la controversia", esto es, que se profiera una decisión de fondo en el litigio[64].

75. En conclusión, la Sala Plena encuentra, por una parte, que en el presente asunto se cumple el requisito de legitimación en la causa por activa respecto del municipio de Yopal y del Distrito de Santiago de Cali, a quienes se debe reconocer como parte activa en este proceso de tutela. Por otro lado, que, dado su interés legítimo en el resultado del trámite, se les debe reconocer la calidad de coadyuvantes a Asocapitales y a la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá.

3.2. Requisito de legitimación en la causa por pasiva y condición de terceros con interés legítimo de Asobancaria y los tribunales administrativos del Valle del Cauca y del Casanare

76. Conforme a los artículos 86 de la CP y 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede en contra de las autoridades o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales o, en su defecto, contra aquel o

[61] https://www.asocapitales.co/quienes-somos/.
[62] Expediente Digital T-10.982.711. Archivo "46Autoqueconced_20240469700ConcedeIM(.pdf) NroActua 32-Auto que concede impugnación".
[63] El apoderado de Asocapitales solicitó la suspensión provisional de la norma. No obstante, tal solicitud no puede ser entendida como una pretensión como tal del litigio, pues se trata de una solicitud procesal autónoma. Cfr. Expediente Digital T-10.982.711. Archivo "38_MemorialWeb_Otro-COADYUVANCIASantiag(.pdf) NroActua 29-Memoriales y/o Expedientes en préstamo", p. 14.
[64] Expediente Digital T-10.982.711. Archivo "37_MemorialWeb_Otro-ESCRITODECOADYUVAN(.pdf) NroActua 28(.pdf) NroActua 28-Demanda-1".

aquellos que cuenten con la aptitud o capacidad legal para responder a las pretensiones de la demanda[65] y, eventualmente, las órdenes de la sentencia que disten de aquellas. En general, este requisito "hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada"[66]. En efecto, esta Corte ha reiterado que "el presupuesto esencial, insustituible y necesario [de la acción de tutela] es la afectación –actual o potencial– de uno o varios"[67] derechos fundamentales. En este sentido, cuando el juez constitucional, *prima facie*, "no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela"[68]. En suma, la autoridad accionada no estará legitimada en la causa por pasiva, de un lado, cuando no le sea atribuible la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante y, del otro, cuando no tenga la capacidad legal para responder a las pretensiones de la demanda o las órdenes de los jueces de tutela.

77. *La Sección Cuarta del Consejo de Estado está legitimada en la causa por pasiva.* Esto, porque la demanda de tutela se dirige contra fallos de dicha autoridad, a la que los entes territoriales accionantes le atribuyen la violación de sus derechos fundamentales. Además, la exigencia está acreditada porque la autoridad accionada, eventualmente, tiene la capacidad legal para responder a las pretensiones de la demanda y cumplir con las órdenes del juez de tutela, pues, de ser necesario, este podría ordenar que se profieran nuevas sentencias.

78. *Terceros con interés legítimo*. Conforme al artículo 29 de la CP, las personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación *iusfundamental* y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, pueden intervenir en el trámite de tutela. Así lo ha reconocido la Corte[69]. En consecuencia, los terceros que, aun sin ser formalmente partes, se encuentren vinculados a la situación jurídica de alguna de ellas o a la pretensión discutida, tienen un interés legítimo que los habilita para participar en el proceso y garantizar la protección de sus derechos. Bajo esta premisa, este Tribunal ha reconocido que los terceros con interés legítimo también pueden participar en los procesos de tutela[70].

79. *Los tribunales administrativos del Casanare y del Valle del Cauca están legitimados en la causa por pasiva*. La Sala considera que estas autoridades

[65] Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2021.
[66] Corte Constitucional. Sentencias T-375 de 2025 y SU-077 de 2018.
[67] Corte Constitucional. Sentencias T-271 de 2025 y T-804 de 2002. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-277 de 2003 y T-579 de 1997. En esta sentencia, la Sala Sexta de Revisión señaló que «el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación –actual o potencial– de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta».
[68] Corte Constitucional. Sentencia T-130 de 2014.
[69] Corte Constitucional. Sentencias T-194 de 2024, T-282 de 2022, T-240 de 2021 y SU-116 de 2018.
[70] Ib.

judiciales están legitimadas en la causa por pasiva como accionados, porque fueron quienes, en el marco de los procesos de nulidad simple promovidos por Asobancaria, dictaron las sentencias del 30 de junio y el 7 de septiembre de 2023, que fueron revocadas por medio de las sentencias de la Sección Cuarta del 1 de agosto y el 4 de julio de 2024, respectivamente. Según las entidades territoriales accionantes, estas últimas sentencias incurrieron en varios defectos, vulnerando así sus derechos fundamentales. En estos términos, las autoridades judiciales mencionadas se encuentran vinculados a la situación jurídica de los entes territoriales accionantes, en el entendido de que las mismas negaron las pretensiones de nulidad simple que se interpusieron en contra de los actos por los cuales fijaron la tarifa del ICA en las respectivas jurisdicciones de aquellos.

80. *Asobancaria es un tercero con interés directo*. Si bien las accionantes no le atribuyeron de manera expresa las amenazas o vulneraciones alegadas en las demandas de tutela, la Sala considera que esta asociación ostenta un interés legítimo en la decisión que se adopte en el presente asunto, porque es la parte demandante en los procesos en los que se dictaron las dos sentencias objeto de cuestionamientos.

3.3. Relevancia constitucional

81. Este requisito busca garantizar que la acción de tutela se oriente a "la protección de derechos fundamentales[,] involucre garantías superiores y no [corresponda a asuntos] de competencia exclusiva del juez ordinario"[71]. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que "es un deber «indispensable» del juez de tutela «verificar en cada caso concreto que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional»"[72]. En particular, el juez de tutela debe comprobar "la existencia de una restricción *prima facie* desproporcionada"[73], y no una simple relación indirecta o eventual[74]. Además, la relevancia constitucional debe ser "evidente"[75],

[71] Corte Constitucional. Sentencia SU-396 de 2024. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-128 de 2021 y SU-573 de 2019. En otras palabras, la relevancia constitucional busca, entre otros, (i) preservar «la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional» y, por tanto, «evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad»; (ii) restringir «el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales» y, por último, (iii) impedir que «la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces». En el mismo sentido, la sentencia T-248 de 2018: «Este requisito (…) implica evidenciar que la cuestión que se entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes, pues el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones».
[72] Ib.
[73] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y SU-573 de 2019. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-215 de 2022: «La acción de tutela debe plantear argumentos suficientes dirigidos a demostrar que la providencia judicial afectó de manera grave un derecho fundamental. En ese sentido, no basta con la sola referencia a la afectación de las garantías superiores para encontrar probada la relevancia constitucional».
[74] Cfr. Ib.
[75] Ib. En el mismo sentido, Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-248 de 2018: «Por tanto, solo la evidencia prima facie de una afectación o vulneración de facetas constitucionales de los derechos

"expresa"[76], "clara y marcada"[77] o "genuina"[78]; lo que descarta, por ejemplo, la simple referencia a la violación de uno o varios derechos fundamentales para entenderla acreditada[79]. En este sentido, "el examen de la relevancia constitucional garantiza que la discusión gire en torno a un «juicio de validez» y no un «juicio de corrección» del fallo cuestionado»"[80], cuestión que adquiere mayor importancia cuando la decisión que se cuestiona es la de una alta corte.

82. *Criterios de análisis para el examen de la relevancia constitucional*. De manera reiterada, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha identificado los "criterios de análisis"[81] que permiten a los jueces constitucionales examinar el requisito de relevancia constitucional[82]. Estos criterios se deben analizar con mayor rigor cuando se cuestiona la decisión de un órgano jurisdiccional de cierre y tienen por objetivo garantizar las finalidades del requisito y, con ello, la naturaleza excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En estos términos, se debe verificar que la controversia *(i)* verse sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico[83]; *(ii)* involucre algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental, y *(iii)* no implique utilizar la acción de tutela como una instancia o un recurso adicional para reabrir debates concluidos en el proceso ordinario[84]. Incluso, en la Sentencia SU-128 de 2021, esta Sala ha entendido que un caso no tiene relevancia constitucional, cuando el origen de la vulneración de los derechos alegados es el actuar omisivo de la parte actora.

83. *Las acciones de tutela satisfacen el requisito de relevancia constitucional*. Esto es así por cuanto satisface los tres criterios que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, dan cuenta de la relevancia constitucional de las acciones de tutela contra providencias judiciales. En particular, *(i)* no versa sobre asuntos estrictamente legales o económicos, *(ii)* persigue la protección de facetas constitucionales del debido proceso y *(iii)* no busca reabrir debates concluidos en el proceso ordinario.

84. Frente a lo *primero*, la Sala constata que la discusión no se limita a la "simple determinación de aspectos legales de un derecho"[85] ni se refiere a aspectos meramente económicos. Es verdad que el litigio planteado tiene

---

fundamentales permite superar el requisito de relevancia constitucional de la tutela en contra de providencias judiciales».

[76] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y T-422 de 2018.

[77] Corte Constitucional. Sentencias T-373 de 2025 y T-555 de 2019.

[78] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y C-590 de 2005. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-555 de 2019: «De esta manera, se garantiza la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones y, de contera, se erige en garantía misma de la independencia de los jueces ordinarios».

[79] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-134 de 2022.

[80] Corte Constitucional. Sentencia SU-396 de 2024.

[81] Ib.

[82] Corte Constitucional. Sentencias SU-573 de 2019, SU-020 de 2020 y SU-128 de 2021, reiteradas por las sentencias SU-396 de 2024 y T-373 de 2025.

[83] Corte Constitucional. Sentencia SU-134 de 2022, reiterada por la Sentencia SU-396 de 2024.

[84] Corte Constitucional. Sentencia SU-387 de 2022, reiterada por la Sentencia SU-396 de 2024.

[85] Corte Constitucional. Sentencia SU-134 de 2022, reiterada por la SU-396 de 2024.

efectos económicos indirectos, dado que, en términos prácticos, lo que se debate es la capacidad de las ciudades capitales de incrementar las tarifas del ICA, esto es, de hacer modificaciones normativas con el objeto de incrementar el recaudo de recursos económicos. No obstante, también lo es que los problemas jurídicos planteados están directamente relacionados con dos principios constitucionales, esto es, el de autonomía de las entidades territoriales y el de legalidad tributaria. En otras palabras, si bien es cierto que las accionantes defienden su potestad de fijar la tasa del ICA para incrementar el recaudo, también lo es que en la defensa de dicha facultad se invoca la autonomía que tienen las entidades territoriales en materia fiscal, así como los efectos que podría tener en el principio de legalidad el hecho de que la tarifa de las ciudades capitales sea determinada aplicando la norma vigente en la capital de la República.

85. Al respecto, es necesario agregar dos argumentos. De un lado, que los eventuales efectos económicos del litigio no descartan *per se* su relevancia constitucional, según lo que se dijo expresamente en la Sentencia SU-573 de 2019. De otro, que en la Sentencia SU-017 de 2024, en la que la misma autoridad judicial que aquí es accionada también cuestionó la relevancia de un caso que involucra normas tributarias, la Sala Plena precisó que las controversias relacionadas con el recaudo tributario no se reducen a materias económicas, pues, primero, las cuestiones relacionadas con la administración tributaria tienen un impacto incuestionable sobre la estructura del Estado, su capacidad de gestión y su campo de acción y, segundo, el sistema tributario representa uno de los pilares fundamentales que sustentan la existencia del Estado, tal y como lo ha reconocido este Tribunal, por ejemplo, mediante las sentencias C-080 de 1996, C-543 de 2005 y C-161 de 2021.

86. En cuanto a lo *segundo*, la acción de tutela involucra "debates jurídicos que giran en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental"[86]. En efecto, la solicitud de amparo está relacionada con una de las facetas o dimensiones constitucionales del derecho fundamental al debido proceso[87], previsto por el artículo 29 de la Carta Política, esto es, el principio de legalidad y, en el caso del municipio de Yopal, además, con el derecho a presentar y controvertir pruebas. Al respecto, la Sala Plena toma en consideración que la entidad accionante alega que la autoridad judicial demandada no tuvo en cuenta las pruebas que aportó para justificar la reforma tributaria. Incluso, en este caso también podría estar involucrada la faceta de acceso a la administración de justicia, en el entendido de que esta se materializa no solo con la posibilidad formal de acudir ante los jueces, sino con la garantía de obtener una decisión judicial fundada en el derecho aplicable, que resuelva de manera sustancial los problemas jurídicos correspondientes. Sobre este punto, se resalta que los dos entes territoriales accionantes alegan que la interpretación acusada no se podía aplicar al caso concreto, en su criterio, debido a que carece de razonabilidad.

[86] Corte Constitucional. Sentencias SU-387 de 2022, SU-134 de 2022, SU-439 de 2017.
[87] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-431 de 2021 y T-248 de 2018.

87. En relación con esto último, es necesario precisar que los dos accionantes coinciden en cuestionar el hecho de que la autoridad judicial accionada, ante la remisión que consagra el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, aplicó el Decreto 816 de 2021, norma que estableció la tarifa vigente en la capital de la República, cuando debió tener en cuenta el Decreto Ley 1421 de 1993, que establece un rango en el cual se puede fijar la tarifa del ICA, incluso, el municipio de Yopal manifestó, expresamente, que se aplicó aquella norma cuando eso no era procedente (cfr. ff.jj. 27 y 28 *supra*).

88. Lo anterior, a juicio de esta Sala, plantea una controversia con relevancia constitucional, en la medida en que *prima facie* demuestra la existencia de una afectación directa, que no indirecta o eventual[88], a tres de las facetas adscritas al derecho al debido proceso, como pilar esencial del Estado Social de Derecho.

89. Finalmente, respecto de lo *tercero*, la Sala encuentra que la tutela no tiene por objeto "reabrir debates"[89] concluidos en el proceso de nulidad simple. Para la Sala, los argumentos expuestos por las entidades accionantes no buscan habilitar "una tercera instancia ni reemplazar los recursos ordinarios"[90], sino cuestionar un presunto yerro sustancial en la interpretación constitucional de las normas que regulan la tarifa del ICA, el cual, según la parte actora, terminó afectando la autonomía de los entes territoriales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, particularmente, el gasto y la inversión en materias en las que cada entidad territorial tiene necesidades diferentes. Al respecto, en su intervención ante la Corte, el Ministerio de Hacienda informó que imponer una tarifa uniforme produciría impactos fiscales desiguales, debido a la diversidad económica de las capitales, pues, explicó, un incremento de uno (1) por mil (1000) en la tarifa del ICA, aumentaría en más de treinta y tres mil millones el recaudo por vigencia, lo que representa el 2% del ingreso total por el tributo.

90. En el mismo sentido, los entes territoriales actores le informaron a la Corte de los efectos que, en su criterio, tienen los fallos cuestionados en los asuntos fiscales y en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El municipio de Yopal señaló que la reducción en la tarifa que trajo el fallo que acusa afecta significativamente la estructura de ingresos, lo que compromete su capacidad para financiar inversión y cumplir indicadores fiscales, a lo que agregó lo que denominó un "efecto acumulativo negativo en el mediano plazo", el cual, sostuvo, alteraría el cumplimiento de las metas de desarrollo y la capacidad de endeudamiento responsable. El Distrito de Santiago de Cali, por su parte, detalló el impacto económico del fallo en las vigencias de 2024 a 2027 y mencionó que la pérdida de los recursos afecta directamente programas de atención a la población vulnerable, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la mejora de la infraestructura educativa, poniendo en riesgo la garantía

[88] Corte Constitucional. Sentencia SU-387 de 2022.
[89] Corte Constitucional. Sentencias SU-134 de 2022 y SU-128 de 2021. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-573 de 2019 y SU-439 de 2017.
[90] Corte Constitucional. Sentencia SU-573 de 2019.

efectiva del derecho fundamental la educación, así como también la seguridad y el bienestar social.

3.4. Requisito de subsidiariedad

91. Conforme al artículo 86 de la CP, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 reitera esa regla y prevé que "la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante". De existir mecanismos judiciales, la Corte ha resaltado que "dos excepciones justifican la procedibilidad de la tutela": *(i)* cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y *(ii)* cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un *perjuicio irremediable*, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio[91].

92. La Corte Constitucional ha precisado que para determinar la idoneidad y eficacia de los medios judiciales ordinarios, "el juez debe enmarcar su análisis en las particularidades de cada caso, pues al relacionarse el carácter idóneo del mecanismo con su aptitud material para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y la eficacia con la posibilidad de brindar un amparo eficaz, oportuno e integral, resulta clara la imposibilidad de establecer criterios abstractos y generales para su valoración"[92].

93. Por lo anterior, en el asunto *sub examine*, corresponde a la Sala *(i)* examinar si los entes territoriales accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales y, de ser así, *(ii)* valorar su idoneidad y eficacia, en atención a las circunstancias particulares en las que se encuentran el municipio y el distrito tutelantes. Ahora bien, únicamente en el caso de que dichos mecanismos sean idóneos y eficaces, la Sala deberá valorar *(iii)* si se acredita el supuesto de *perjuicio irremediable*.

94. *En el presente asunto no existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para garantizar la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado o amenazado*. La Sala constata que las entidades accionantes no cuentan con un medio judicial distinto a la acción de tutela para cuestionar las sentencias de segunda instancia dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Esto es así, porque en contra de las decisiones judiciales que se cuestionan no procedía recurso judicial ordinario alguno, pues se trata de sentencias de segunda instancia respecto de las cuales los recursos ordinarios de reposición y apelación son improcedentes. Además, aunque podría

[91] Corte Constitucional. Sentencia SU-075 de 2018.
[92] Corte Constitucional. Sentencia SU-213 de 2021 y Sentencia SU-075 de 2018.

plantearse que existen los recursos extraordinarios de revisión[93] y de unificación de jurisprudencia[94], lo cierto es que en el presente asunto dichos recursos no son procedentes, de un lado, porque los alegatos de las demandas no se enmarcan en ninguna de las causales de procedencia del primero de los mencionados recursos, consagradas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011; y, del otro debido a que el segundo recurso no procede contra fallos del Consejo de Estado.

95. Es verdad que en el marco del recurso extraordinario de revisión, el Consejo de Estado ha sostenido pacíficamente que "al amparo de la causal 5 se puede alegar la nulidad originada en la sentencia como consecuencia de la violación al debido proceso, además de las causales de nulidad previstas en el artículo 133 del CGP"[95]. No obstante, en los casos *sub examine* también se alegó la violación del derecho a la igualdad y, de todas maneras, no está configurada ninguna de las hipótesis que la jurisprudencia contencioso administrativa ha establecido para la procedencia de la causal en comento. En efecto, los alegatos de las partes y los elementos de juicio no permiten asumir que en alguno de los dos casos acumulados esté probada "la carencia absoluta de motivación de la sentencia, la violación al principio de la *non reformatio in pejus*, la prueba obtenida con violación del debido proceso, la expedición de una sentencia condenatoria contra un tercero que no estuvo vinculado en el proceso, la falta de congruencia, la falta de votos necesarios para la aprobación de una sentencia y la expedición de un fallo inhibitorio injustificado (…)"[96].

96. Finalmente, es necesario agregar dos consideraciones. De un lado, que si el municipio de Yopal consideraba que la autoridad judicial accionada omitió resolver sus alegatos sobre el principio de proporcionalidad, debió interponer la solicitud de adición dentro de la ejecutoria de la decisión, en los términos del artículo 287 del Código General del Proceso, petición que procede, precisamente, cuando la sentencia omita resolver cualquier punto que, de conformidad con la ley, debe ser objeto de pronunciamiento. Sin embargo, las pruebas del expediente reflejan que el ente territorial no interpuso dicha solicitud, lo que le impide alegar que sus derechos se vieron lesionados por la accionada.

97. De otro lado, que los reproches de las entidades accionantes surgieron luego de que se dictaran las sentencias de segunda instancia, por lo que no es razonable imponerles la carga de haber presentado sus argumentos ante los jueces ordinarios, sobre todo si se tiene en cuenta que en los dos casos, los jueces ordinarios de primera instancia negaron las pretensiones de nulidad simple, esto es, les dieron la razón al Distrito de Santiago de Cali y al municipio de Yopal.

---

[93] Ley 1437 de 2011, artículos 248 a 255.
[94] Ley 1437 de 2011, artículos 256 a 268.
[95] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-501 de 2024.
[96] Ib.

3.5. Efecto determinante de la irregularidad

98. La Corte Constitucional ha reiterado que en aquellos eventos en los que el accionante alega la configuración de una «irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora»[97]. En consecuencia, al juez de tutela «le corresponde advertir que la irregularidad procesal alegada es de tal magnitud, que por la situación que involucra, claramente pueden transgredirse garantías *iusfundamentales*»[98]. En el caso *sub examine*, los entes accionantes no alegaron el acaecimiento de irregularidad procesal alguna por parte del Consejo de Estado.

3.6. Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y de los derechos vulnerados

99. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales procede siempre que el accionante identifique los hechos que ocasionaron la vulneración, así como los derechos fundamentales que habrían resultado afectados[99]. Para la Corte, estas cargas argumentativas mínimas tienen como propósito que *(i)* el actor «exponga con suficiencia y claridad los fundamentos de la transgresión de los derechos fundamentales»[100], y *(ii)* el juez de tutela no «realice un control irrazonable o desbordado de las providencias judiciales objeto de censura»[101]. A juicio de la Sala Plena, las entidades accionantes satisficieron las cargas argumentativas y explicativas mínimas de las demandas de amparo contra providencias judiciales. Esto, porque identificaron los hechos que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales, así como los referidos derechos. Asimismo, explicaron las razones concretas por las que la autoridad judicial accionada habría vulnerado tales derechos. De igual forma, sin perjuicio de las inconsistencias mencionadas al delimitar el alcance de la controversia y establecer los problemas jurídicos sustanciales (cfr. ff.jj. 57 a 63 supra), este Tribunal resalta que las accionantes señalaron las razones por las que asumen que la acción de tutela satisfizo los requisitos generales de procedibilidad y expusieron los motivos por los que, en su criterio, las providencias cuestionadas incurrieron en los defectos por dictar una decisión sin motivación, fáctico, sustantivo y por violación directa de la Constitución.

3.7. No se trata de una sentencia de tutela, de control abstracto de constitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad

[97] Corte Constitucional. Sentencia SU-080 de 2020. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-159 de 2000 y C-590 de 2005.
[98] Corte Constitucional. Sentencia SU-061 de 2018. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-537 de 2017.
[99] Corte Constitucional. Sentencias SU-379 de 2019, SU-061 de 2018 y C-590 de 2005, entre otras.
[100] Corte Constitucional. Sentencia SU-214 de 2023. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-379 de 2019 y C-590 de 2005, entre otras.
[101] Ib.

100. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela en contra de providencias judiciales no procede, por regla general, en contra de fallos de tutela. Esto, porque «los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida»[102]. Además, ha precisado que tampoco procede en contra de sentencias *(i)* de control abstracto de constitucionalidad, dictadas por la Corte Constitucional[103]; *(ii)* de nulidad por inconstitucionalidad, dictadas por el Consejo de Estado, por regla general[104] o *(iii)* adoptadas por órganos de la JEP, que tengan exclusivamente un carácter abstracto, general e impersonal[105]. En el presente asunto, la acción de tutela no se dirige en contra de una sentencia de tutela, de control abstracto de constitucionalidad o de nulidad por inconstitucionalidad. En efecto, la acción de tutela se dirige en contra de las sentencias de segunda instancia dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el marco del proceso ordinario de nulidad simple.

3.8. Requisito de inmediatez

101. El artículo 86 de la CP dispone que la acción de tutela es un mecanismo de «protección inmediata» de derechos fundamentales, que puede interponerse «en todo momento y lugar». Si bien la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 no definen el término para interponer la solicitud de tutela, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable y proporcionado[106]. Para la Corte, «una facultad absoluta para presentar la acción de tutela en cualquier tiempo sería contrario al principio de seguridad jurídica»[107] y «desvirtuaría el propósito mismo de [esta acción], el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales»[108]. En este sentido, la exigencia de este requisito está justificada, cuando menos, por las siguientes tres razones: (i) evitar la afectación de los derechos de terceros; (ii) garantizar el principio de seguridad jurídica[109] y (iii) impedir «el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia»[110].

---

[102] Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. En todo caso, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias de la misma naturaleza, cuando «(i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (Fraus omnia corrumpit); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación». Cfr. Sentencias SU-214 de 2023 y SU-627 de 2015, entre otras.
[103] Corte Constitucional. Sentencia SU-087 de 2022.
[104] En la sentencia SU-355 de 2020, la Corte Constitucional precisó que, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se controvierten sentencias de nulidad por inconstitucionalidad dictadas por el Consejo de Estado. En todo caso, señaló que la solicitud de amparo procedería «cuando el fallo dictado por el Consejo de Estado (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o (ii) su interpretación genera un 'bloqueo institucional inconstitucional'».
[105] Corte Constitucional. Sentencia SU-388 de 2023.
[106] Corte Constitucional. Sentencia SU-108 de 2018.
[107] Corte Constitucional. Sentencia SU-391 de 2016.
[108] Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 2017.
[109] Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2015.
[110] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia. T-219 de 2012.

102. *Plazo razonable para interponer la acción de tutela*. La Corte Constitucional ha precisado que la "definición acerca de cuál es el término «razonable» que debe mediar entre la fecha de ocurrencia de la presunta afectación de los derechos fundamentales y su cuestionamiento en sede de tutela no ha sido pacífica en la jurisprudencia"[111]. Por tanto, ha destacado que, "de manera abstracta y previa, este solo puede catalogarse como *prima facie*, pues su valoración concreta está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones del tutelante (en especial a su situación concreta de vulnerabilidad), a los intereses jurídicos creados a favor de terceros por la actuación que se cuestiona y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos"[112]. Así, resulta que la razonabilidad del plazo para interponer la acción de tutela dependerá de las circunstancias particulares del caso concreto[113].

103. *El requisito de inmediatez sí está satisfecho*. La Sala constata que en el presente asunto sí se satisface el requisito de inmediatez. Respecto del expediente T-10.982.711, porque desde la fecha en la que se notificó la sentencia cuestionada por el Distrito de Santiago de Cali, esto es, el 9 de julio de 2024[114], hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, es decir, el 3 de febrero de 2025, transcurrieron 6 meses y 25 días. Al respecto, encuentra la Sala que dicho plazo resulta razonable y proporcionado en el caso concreto, dado que el fallo fue objeto de solicitud de aclaración y la misma se resolvió en auto del 9 de septiembre de 2024. Frente al expediente T-11.475.088, se satisface el requisito de inmediatez debido a que, desde la fecha en que se notificó la sentencia cuestionada por el municipio de Yopal, esto es, el 4 de julio de 2024[115], hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, es decir, el 18 de diciembre de 2024, transcurrieron 5 meses y 14 días, término que se considera razonable y proporcionado.

104. ***Primera conclusión.*** Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte encuentra satisfechos los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela. Lo anterior, se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cumplimiento de los requisitos de procedibilidad	
Legitimación en la causa por activa, coadyuvancias y por pasiva	*Cumple*. Los entes territoriales accionantes actúan por medio de apoderados debidamente constituidos, según las exigencias mencionadas en el párrafo 67 *supra*. Además, los dos entes territoriales son titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las sentencias de segunda instancia dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

[111] Corte Constitucional. Sentencias T-373 de 2025, SU-427 de 2016, SU-391 de 2016, T-060 de 2016 y T-033 de 2010, entre otras.
[112] Ib.
[113] Ib.
[114] Expediente Digital Ordinario. Archivo "Soporte notificación Sentencia de fecha 0(.pdf) NroActua 20".
[115] Expediente Digital Ordinario. Archivo "Soporte notificación Sentencia de fecha 0(.pdf) NroActua 20".

	Adicionalmente, se debe reconocer a la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá y a Asocapitales como coadyuvantes, calidad que, de todos modos, ya les fue reconocida por el juez de tutela de primera instancia dentro del expediente T-10.982.711, en auto del 22 de enero de 2025. Finalmente, la Sección Cuarta del Consejo de Estado está legitimada porque es la autoridad que dictó los fallos cuestionados y, además, la autoridad a la que las entidades accionantes atribuyen la violación de sus derechos fundamentales, incluso, quienes deberían cumplir la orden de amparo.
Subsidiariedad	*Cumple*. Las entidades accionantes no tenían a su disposición otros mecanismos judiciales y resulta irrazonable imponerles la carga de haber presentado sus argumentos ante la Sección Cuarta del Consejo de Estado.
Relevancia constitucional	*Cumple*. En efecto, la solicitud no versa sobre un asunto meramente legal o económico. Por el contrario, busca la protección de los derechos fundamentales de las accionantes e involucra asuntos de interés general, como el principio de autonomía de las entidades territoriales y de legalidad en materia tributaria, así como el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Así, no se pretende reabrir un debate legal. Además, la tutela *sub judice* tiene relevancia constitucional en tanto le permite analizar la conformidad constitucional de la interpretación judicial del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.
Efecto decisivo de la irregularidad	*No aplica*. Esto, por cuanto los entes territoriales accionantes no alegaron el acaecimiento de irregularidad procesal alguna.
Identificación razonable de los hechos	*Cumple*. La parte actora expuso los hechos, las razones de derecho que dan cuenta de la alegada vulneración de sus derechos fundamentales, así como los argumentos en los que se sustentan los defectos alegados.
No se trata de una sentencia de tutela	*Cumple*. La acción de tutela se dirige en contra de dos sentencias de segunda instancia dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el marco de dos procesos ordinarios de nulidad simple.
Inmediatez	*Cumple*. Las solicitudes de tutela se presentaron en un plazo razonable, a saber: 6 meses y 25 días después de que el fallo de segunda instancia fuera notificado (T-10.982.711) y 5 meses y 14 días luego de que se notificara la sentencia (T-11.475.088).

4. Defecto por decisión sin motivación. Expediente T-11.475.088

105. *Alcance del defecto.* La motivación de la decisión judicial es un deber de los jueces y un derecho de los ciudadanos, como posición jurídica derivada del debido proceso que impide la adopción de decisiones arbitrarias[116]. Como deber de los jueces, "la motivación consiste en un ejercicio argumentativo por medio del cual el juez establece la interpretación de las disposiciones normativas, de una parte, y determina cómo, a partir de los elementos de convicción aportados al proceso y la hipótesis de hecho que se construye con base en esos elementos, es posible subsumir el caso concreto en el supuesto de hecho de una regla jurídica aplicable al caso"[117], de la otra. En el caso de los jueces de última instancia, como lo es el Consejo de Estado, la motivación se erige como su

[116] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-214 de 2012.
[117] Ib.

fuente de legitimación democrática, en el entendido de que se convierte en una herramienta para corregir posturas adoptadas en el pasado y, eventualmente, injustas o poco adecuadas para las nuevas circunstancias jurídicas y sociales[118].

106. En ese contexto y según la jurisprudencia reiterada de la Sala Plena[119], el defecto por decisión sin motivación se presenta cuando: *(i)* el juez no hace explícitos los fundamentos jurídicos y fácticos que motivan la decisión que adoptó; y *(ii)* la motivación es abiertamente defectuosa y, como tal, permite suponer que, en términos prácticos, la argumentación del juez es inexistente[120].

107. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha precisado que el desacuerdo con la interpretación judicial del juez no implica falta de motivación *per se*. Incluso, en el contexto del trámite de alegatos del procedimiento contencioso administrativo[121], la Corte ha reconocido que el deber de motivación no supone una obligación para el juez de hacer referencia a cada uno de los razonamientos que presentan las partes en sus escritos e intervenciones, pues lo que le corresponde es valorar la esencia de dichos argumentos, bien para acogerlos o bien para desestimarlos. Esto explica por qué resultan contrarias a la Constitución Política las prácticas que, materialmente, cercenan el derecho de motivación, como, por ejemplo, la lectura en audiencia de sentencias que se escribieron antes de escuchar los argumentos de las partes y del ministerio público.

108. *Argumentos de la parte accionante.* En el escrito de tutela, el apoderado del municipio de Yopal aseguró que la Sección Cuarta del Consejo de Estado "no valoró que la norma demandada supera el test de proporcionalidad"[122]. En su criterio, la norma objeto de controversia persigue un fin constitucionalmente legítimo, esto es, evitar la dependencia entre las ciudades capitales y el Gobierno nacional. Además, en su opinión, el "medio elegido" para conseguir ese fin fue el menos lesivo o invasivo, a lo que agregó que la eventual restricción de los derechos de los contribuyentes es "equivalente" a los beneficios que se "reportan" para todos los habitantes del municipio de Yopal.

109. *Análisis del caso concreto.* La Sección Cuarta del Consejo de Estado no tenía competencia para pronunciarse sobre la línea argumentativa mencionada, por lo que su omisión no constituye defecto por decisión sin motivación. Esto es así, al menos, por tres razones: *primero,* el alegato que la parte actora echa de menos fue elaborado como una excepción, como se puede verificar en las páginas 5 y 6 de la contestación de la demanda[123]. Este hecho es relevante

[118] Ib.
[119] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-169 de 2024.
[120] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-590 de 2005, T-233 de 2007 y T-073 de 2023.
[121] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-044 de 2022.
[122] Expediente Digital. Archivo "3ED_2ESCRITODETUTELApdf(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", p. 11.
[123] Expediente ordinario de primera instancia. Archivo "16_RECIBEPORCORREOELECTRONICO_CONTESTACIONDEMANDAD(.pdf) NroActua 15".

porque delimita el marco de valoración del alegato presentado por el municipio accionante.

110. *Segundo*, al resolver la apelación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado manifestó que la mencionada excepción, en realidad, contiene "argumentos de defensa presentados contra los cargos de la demanda", de lo que concluyó que no hay lugar a decidir sobre los mismos[124]. Esta situación es apreciable porque si bien es cierto que el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 les impone a los jueces contencioso administrativos el deber de estudiar cualquier excepción que pudiere estar debidamente demostrada, incluso, de forma oficiosa y ante el silencio del juez de primera instancia; también es cierto que la autoridad judicial accionada señaló expresamente que el alegato sobre el principio de proporcionalidad es de carácter sustancial, es decir, que no es una excepción.

111. En el marco de la jurisprudencia constitucional[125] y contencioso administrativa[126], la Corte considera razonable la conclusión de la autoridad accionada, dado el alcance de la argumentación propuesta por el ente territorial (fj. 108 *supra*). Al respecto, la Corte ha explicado que las *excepciones previas* son medidas de saneamiento de vicios o defectos del procedimiento, cuyo objetivo es evitar nulidades o sentencias inhibitorias. También ha dicho que las *excepciones de mérito* son las que se relacionan con el derecho sustancial y se dirigen contra las pretensiones de la demanda. En complemento, se resalta que el Consejo de Estado ha entendido que las *excepciones de mérito* se presentan cuando el demandado alega hechos diferentes que se dirigen a desconocer la existencia del derecho reclamado, o bien, sin rechazarlo, oponerle circunstancias que tiendan a evitar su efectividad. Los argumentos del municipio de Yopal no se enmarcan en esto último y tampoco en aquello; habida cuenta de que el argumento sobre el principio de proporcionalidad, de un lado, no se erige como un reproche al procedimiento judicial adelantado y, del otro, no tiene como objeto hechos diferentes invocados para desconocer la existencia del derecho reclamado, o bien, sin rechazarlo, oponerle circunstancias que tiendan a evitar su efectividad.

112. Y, *tercero*, la Sección Cuarta del Consejo de Estado no tenía competencia en el caso concreto para estudiar los alegatos sobre el principio de proporcionalidad, pues los mismos, además de no constituir una excepción propiamente dicha, no hacían parte del debate planteado en segunda instancia, dado que el municipio de Yopal guardó silencio durante el trámite de apelación[127], a lo que se debe agregar que la entidad no presentó apelación ni se adhirió al recurso de apelación que formuló la asociación demandante en el trámite de simple nulidad, en otras palabras, nada dijo sobre el particular en el

---

[124] Expediente ordinario de segunda instancia. Archivo "010Sentencia_sentencia_628171AsociacionBanc.pdf", p. 6.
[125] Corte Constitucional. Sentencia C-1237 de 2005.
[126] Consejo de Estado. Sentencia del 20 de febrero de 2014 (27507).
[127] Expediente ordinario de segunda instancia. Archivo "010Sentencia_sentencia_628171AsociacionBanc.pdf", p. 5.

trámite de segunda instancia. En este punto, es preciso mencionar que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante. Actuar por fuera de este marco supone una lesión al *principio de congruencia*.

113. ***Segunda conclusión.*** La Sección Cuarta del Consejo de Estado no incurrió en defecto por decisión sin motivación, pues, al dictar la sentencia del 4 de julio de 2024 (T-11.475.088), no se pronunció de fondo respecto de la excepción relacionada con el principio de proporcionalidad, pero explicó que el alegato no constituía una excepción propiamente dicha. En consecuencia, dicha autoridad judicial carecía de competencia para pronunciarse sobre tales razonamientos, en aplicación del principio de congruencia y lo estipulado en el artículo 328 del Código General del Proceso. En todo caso, el municipio accionante pudo haber solicitado la adición de la sentencia, pero omitió hacerlo.

5. Defecto sustantivo. Análisis de los dos expedientes acumulados

114. *Alcance del defecto sustantivo.* Esta causal se genera por el desconocimiento manifiesto del régimen jurídico aplicable a un caso concreto[128]. Con esa orientación[129], este Tribunal ha identificado un listado de situaciones en las cuales ocurre el mencionado desconocimiento normativo, como, por ejemplo[130], cuando: *(i)* la decisión judicial se fundamenta en una norma que no era aplicable "por impertinente o porque ha perdido vigencia"[131]; *(ii)* el juez interpreta la norma aplicable "de forma contraevidente o manifiestamente irrazonable"[132]; *(iii)* la autoridad judicial "dejó de aplicar una norma claramente relevante"[133], *(iv)* el juzgador "incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión"[134]; y *(v)* la norma "no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque, entre otras, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el [L]egislador"[135]. En cualquier caso, para que el yerro hermenéutico que se alega dé lugar a la procedencia de la acción constitucional de tutela, tendrá que hacerse evidente "(…) una irregularidad de significante trascendencia, que haya llevado a adoptar una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales (…)"[136].

---

[128] Sentencia SU-205 de 2025.
[129] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-074 de 2022, SU-273 de 2022 y SU-060 de 2024.
[130] La Sentencia T-141 de 2025 menciona otras complementarias. Cfr. f.j. 63.
[131] Corte Constitucional. Sentencia SU-396 de 2024. Cfr. Sentencias SU-060 de 2024, SU-141 de 2020, SU-041 de 2018, SU-573 de 2017, SU-242 de 2015 y SU-159 de 2002.
[132] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-060 de 2024, SU-573 de 2017 y SU-115 de 2019.
[133] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-424 de 2016, T-462 de 2003 y T-842 de 2001.
[134] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-060 de 2024, SU-573 de 2017 y SU-659 de 2015.
[135] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-354 de 2020 y SU-448 de 2011.
[136] Corte Constitucional. Sentencia SU-396 de 2024. Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio iura novit curia, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que "la construcción de la norma particular aplicada es una labor

115. Recientemente[137], la Corte sintetizó las hipótesis de configuración del defecto sustantivo por la interpretación irrazonable de las disposiciones jurídicas que rigen una controversia[138]. Allí, la Corporación sostuvo que el defecto se produce cuando *(i)* el juez le otorga a la disposición un sentido o alcance que objetivamente no tiene, esto es, una interpretación *contra legem*[139]; y *(ii)* cuando la interpretación o la aplicación de la norma (a) *prima facie*, no se encuentra dentro del margen de razonabilidad[140]; (b) es evidentemente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, sin que exista una justificación para ello; (c) es producto de una hermenéutica manifiestamente errónea o irrazonable[141], lo que ocurre cuando la decisión excede los parámetros de la juridicidad y la interpretación jurídica[142]; y (d) resulta injustificadamente regresiva o claramente contraria a los contenidos de la Constitución Política[143].

116. En todo caso, no cualquier hermenéutica legal configura el defecto sustantivo por interpretación irrazonable. Así, ante la presencia de distintas vías jurídicas para resolver una controversia y dadas las competencias que el Constituyente le asignó a los órganos jurisdiccionales de cierre, la existencia de un "yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas" es realmente excepcional[144]. No es suficiente, entonces, con que la parte actora alegue la discrepancia respecto de la interpretación del juez accionado o que esta considere que la norma interpretada tiene un contenido distinto al que se valoró[145]. Lo que se requiere es que la parte demandante demuestre, de manera incontrovertible, que la decisión judicial se sale del margen de interpretación autónoma que la Constitución Política le ha confiado al juez que la profirió[146], de tal forma que resulta contraria al orden jurídico y deriva en la emisión de una providencia que termina obstaculizando la garantía de los derechos fundamentales de las partes y los terceros vinculados al proceso respectivo[147].

---

conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado". Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-346 de 2012 y SU-354 de 2020.

[137] Sentencia SU-487 de 2024.

[138] También se puede consultar la Sentencia SU-418 de 2019.

[139] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-001 de 1999, T-462 de 2003, T-344 de 2015, SU-050 de 2017 y SU-418 de 2019.

[140] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-1101 de 2005, T-1222 de 2005, T-051 de 2009, T-344 de 2015 y SU-050 de 2017.

[141] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-770 de 2014.

[142] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-344 de 2015 y SU-050 de 2017.

[143] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-487 de 2024.

[144] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-770 de 2014 y T-152 de 2022.

[145] En Sentencia SU-418 de 2019, la Corte dijo: "el solo hecho de adoptar una lectura específica de las normas aplicables a un caso y que ese resultado sea contrario al criterio interpretativo de otros operadores jurídicos, no puede considerarse como una de las causales que haga procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, pues la labor primigenia de los jueces, al momento de resolver las controversias sometidas a su conocimiento, es la de otorgarle sentido a las disposiciones que aplican y de limitar los efectos que puedan derivarse de ellas".

[146] Corte Constitucional. Sentencias T-086 de 2007. Cfr. Sentencia SU-487 de 2024.

[147] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-346 y T-1045 de 2012, SU-770 de 2014, SU-050 de 2017 y T-152 y T-263 de 2022.

117. En suma, cuando se alega la configuración del defecto sustantivo, la labor del juez de tutela se traduce en establecer si la autoridad judicial accionada actuó al margen de los supuestos normativos que debió tener en cuenta para resolver la controversia planteada por los partes, al punto que comprometió los derechos fundamentales de estas o de los terceros con interés en la decisión adoptada, así como el correcto funcionamiento de la administración de justicia.

118. *Posición de las partes.* Las entidades territoriales coinciden en afirmar que la Sección Cuarta del Consejo de Estado interpretó de forma irrazonable el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues, según dicen, esta norma dispone que las ciudades capitales pueden adoptar el régimen legal del Distrito de Bogotá, sin referirse a sus tarifas. Además, desarrollan dos argumentos complementarios: *primero,* el Distrito de Santiago de Cali considera que circunscribir tal potestad a la tarifa definida para la capital de la República, por un lado, deja sin propósito la intención del Legislador, esto es, que las ciudades capitales recibieran el mismo trato que recibe el Distrito Capital y, por el otro, desconoce el ámbito de aplicación del Decreto Ley 1421 de 1993, el cual establece un rango de tarifas y no fija una tarifa en particular. Y, *segundo,* el municipio de Yopal aseguró que la autoridad judicial demandada omitió los criterios de interpretación legal, particularmente, el criterio según el cual la norma especial debe prevalecer respecto de la norma general (Ley 57 de 1887, artículo 5.1).

119. Así, en términos generales, las entidades accionantes destacan que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 establece que "[l]os Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar (…) las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio", lo que, según dicen, supone el reconocimiento de la facultad para aplicar el rango de tarifas que establece el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993.

120. Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado asegura que "la interpretación normativa realizada no es contraria al sentido del [L]egislador, ni arbitraria, como tampoco lesiona la efectividad de derechos fundamentales de ninguno de los sujetos procesales"[148]. Según señaló, los fallos cuestionados reflejan una interpretación razonable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, en el entendido de que "la [remisión] normativa (…) no recae sobre parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que «rigen» en Bogotá (que son las que fijan los contenidos concretos sobre los cuales se cobra el tributo)"[149], lo que le permitió concluir que la norma aplicable para juzgar la legalidad de la tarifa fijada en los acuerdos demandados era el artículo 4 del Acuerdo Distrital 816 de 2021, que fijó la tarifa en la capital de la República.

---

[148] Expediente Digital. Archivo "054 Rta. Consejo de Estado - Seccion Cuarta (despues de traslado).pdf", p. 2.
[149] Ib. p. 3.

121. La autoridad judicial accionada explicó que "la tarifa no debió aplicarse a partir del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, pues esta es una disposición que establece un parámetro, de manera que, no corresponde a la norma que «rige» en el Distrito Capital para determinar este elemento de la obligación tributaria, por el contrario (…), se ha debido observar la tarifa vigente en Bogotá que es la prevista en el Acuerdo 816 de 2021 que fija el porcentaje aplicable del catorce (14) por mil (1000) para la actividad financiera, siendo entonces la que efectivamente se cobra o rige para la determinación del tributo en el Distrito Capital de Bogotá"[150]. Esta línea de argumentación fue desarrollada en los fallos tutelados, según se explicó en los fundamentos jurídicos 6 y 12 *supra*.

122. *Impuesto de industria y comercio.* El constituyente primario tenía en mente un modelo fiscal marcado por dos derroteros[151]: *de un lado*, no pretendía el regreso a la política fiscal "federalista" de mediados del Siglo XIX, en la que las entidades territoriales gozaron de un desahogo fiscal destacable. *De otro lado*, quería lograr que las entidades territoriales gozaran de un mayor grado de autonomía y que contaran con más recursos del presupuesto nacional. Este modelo supone que la cláusula general de competencia es del Gobierno Central y que, en virtud del principio de subsidiariedad, la ley debe definir cuáles recursos y funciones son transferidos a los entes territoriales. Este esquema se ejecuta de la mano del derecho que les asiste a estos últimos de participar en las rentas nacionales, consagrado en el numeral 4º del artículo 287 de la Constitución, y teniendo como limitante que no se podrá descentralizar competencia sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, según dice el inciso 7º del artículo 356 de la Constitución Política.

123. Según se explicó en el fallo C-358 de 2017, "desde la sentencia C-219 de 1997, la Corte ha distinguido dos clases de ingresos o rentas de las entidades territoriales, a saber: (i) exógenas, es decir aquellas que provienen de una fuente externa, y (ii) endógenas, es decir aquellas de fuente propia. En el primer grupo se encuentran, a manera de ejemplo, los aportes y las participaciones que la nación le trasfiere a un distrito o municipio. En el segundo se destacan, entre otras, los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios impuestos, tasas o contribuciones". Dentro de estos ingresos endógenos se puede ubicar al ICA.

124. En las sentencias C-524 de 2023 y C-182 de 2025, la Corte explicó la naturaleza de dicho tributo. En términos generales, la Sala Plena recordó que tiene unas connotaciones especiales. Es un impuesto territorial que se encuentra regulado en la Ley 14 de 1983, compilada en el Decreto 1333 de 1986. Es un

[150] Ib. pp. 2-3.
[151] Asamblea Nacional Constituyente, gacetas 80 y 120 de 1991.

impuesto municipal directo que recae sobre actividades industriales[152], comerciales[153] y de servicios[154] ejercidas o realizadas en las respectivas jurisdicciones municipales[155]. La jurisprudencia, como ya se explicó anteriormente, lo ha catalogado como un ingreso endógeno de los entes locales[156]. En complemento, la doctrina especializada ha explicado que se trata de un impuesto periódico y censal, pues exige la inscripción de los sujetos pasivos.

125. Los elementos esenciales del impuesto son: *(i)* el sujeto activo es el municipio en donde se ejerzan o realicen las actividades comerciales, industriales o de servicios; *(ii)* el sujeto pasivo son las personas naturales o jurídicas o las sociedades de hecho que realizan directa o indirectamente el hecho generador de la obligación tributaria; *(iii)* el hecho gravable es el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio del municipio[157]. En lo que tiene que ver con la base gravable y la tarifa, debe revisarse de un lado, el régimen especial del Distrito Capital, de otro lado, la aplicabilidad de este último a las ciudades capitales en los términos del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, finalmente, lo dispuesto en el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016.

126. Esta última norma establece que "[l]a base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos". También señala que "[n]o hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos".

127. Así definida la base gravable del tributo, se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites: "1. [d]el dos al siete por mil (2-7 x 1.000) para actividades industriales, y 2. [d]el dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios". Esto, sin perjuicio de los topes especiales que establece el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1992 (2-30 x 1000), para el Distrito de Bogotá, y para

---

[152] Decreto 1333 de 1986. Artículo 197. *"Para los fines aquí previstos se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes"*.

[153] Decreto 1333 de 1986. Artículo 198. *"Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por este Decreto, como actividades industriales o de servicios"*.

[154] Decreto 1333 de 1986. Artículo 199. *"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"*.

[155] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-121 de 2006, C-260 de 2015 y C-056 de 2019.

[156] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019.

[157] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-587 de 2014.

las ciudades capitales, por remisión del artículo 14 de la Ley 2081 de 2021. Sobre esto último volverá la Sala Plena en los fundamentos jurídicos 133 a 143 *infra*.

128. Es importante resaltar que el ICA tiene gran relevancia en las finanzas territoriales, en el entendido de que, "[a] pesar de la existencia de más de 20 tipos de tributos diferentes, el recaudo municipal se concentra básicamente en dos impuestos, el predial y el de industria y comercio"[158]. Su recaudo, entonces, repercute directamente en las competencias de los municipios. En relación con esto es necesario valorar las limitaciones que existen respecto de los recursos exógenos, esto es, las limitaciones que se imponen frente a la destinación de los recursos. Tal precisión es importante porque los recursos recaudados a título de ICA, por ser ingresos endógenos, no tienen tales limitaciones y, en consecuencia, tienen mayor incidencia en el quehacer de los entes territoriales.

129. *Análisis del caso concreto.* La Sala encuentra que la autoridad judicial accionada sí incurrió en el defecto sustantivo que se le imputa, respecto de la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Esto es así porque están debidamente probadas, al menos, tres de las circunstancias excepcionales que se reconocen constitutivas del defecto sustantivo por interpretación irrazonable (cfr. fj. 115 *supra*): *(i)* se otorgó a la mencionada disposición un sentido o alcance que objetivamente no tiene, en otras palabras, una interpretación *contra legem*; *(ii)* la interpretación es producto de una hermenéutica manifiestamente errónea o irrazonable porque excede los parámetros de la juridicidad y la interpretación jurídica; y *(iii)* la interpretación es producto de una hermenéutica manifiestamente errónea o irrazonable debido a que resulta injustificadamente regresiva o claramente contraria a los contenidos de la Constitución Política.

130. Respecto de esta tercera circunstancia, la Corte ha señalado que incurre en este tipo de defecto sustantivo "una decisión judicial cuando se funda en una disposición evidentemente contraria a la Constitución [Política], omitiendo de manera absoluta analizar su compatibilidad con la Carta y su aplicabilidad en el caso concreto"[159]. La Corte desarrollará esta línea de argumentación al abordar el vicio por violación directa de la Constitución, en el entendido de que los razonamientos que dan cuenta de la configuración del defecto sustantivo por interpretación irrazonable son aplicables a dicha causal especial de procedencia[160]. Por ahora, basta con señalar que la irrazonabilidad hermenéutica por violación de los contenidos de la Carta ocurre ante "la derivación del texto normativo -por vía de interpretación- de un mandato incompatible con la Constitución"[161]. A continuación, se desarrollarán las otras dos circunstancias.

---

[158] Mauricio Cárdenas y Valerie Mercer-Blackman, *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Fedesarrollo. Bogotá, 2006. p. 16. Cfr. *Tributación municipal para la equidad y el desarrollo.* Federación Colombiana de Municipios. Bogotá, 2010. pp. 21 a 23.
[159] Corte Constitucional. Sentencia T-774 de 2004.
[160] Corte Constitucional. Sentencia SU-444 de 2023.
[161] Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2002.

131. *El Consejo de Estado le otorgó a la norma aplicable un alcance que no tiene objetivamente y, al hacerlo, desarrolló una interpretación contra legem.* Tal y como se puede leer en los fallos objeto de las demandas de tutela acumuladas[162], la tesis que se considera irrazonable tiene dos pilares. *Primero,* que la facultad de adoptar las normas del Distrito Capital está circunscrita a la tarifa vigente en la capital de la República. Esta primera línea argumentativa parte del supuesto de que el Legislador estableció dos limitantes para el ejercicio de la potestad consagrada en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021: *de un lado,* que la aplicación del régimen del Distrito Capital es facultativa para las ciudades capitales y, *del otro,* que la disposición que pretendan acoger las ciudades capitales debe haber sido adoptada o aplicada en la ciudad de Bogotá.

132. Y, *segundo,* que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no autorizó la adopción de parámetros, límites, o regulaciones generales, como sería el caso del Decreto Ley 1421 de 1993, sino que dispuso la aplicación de las normas que rigen en Bogotá, esto es, aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo, incluida la que establece la tarifa vigente, esto es, el Decreto 816 de 2021.

133. En criterio de la Sala, tal interpretación no se fundamenta en el texto mismo del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, al menos, por dos razones. *Por una parte,* la Sala Plena considera que la hermenéutica objeto de tutela es *contra legem* en cuanto al alcance de su argumento central, en el entendido de que está soportado en una diferenciación que el Legislador no hizo, esto es, entre las "normas que rigen" y las normas que disponen "parámetros", "límites" o "regulaciones generales". Además, porque pretendió adscribir a las primeras la potestad conferida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, correlativamente, descartar las segundas de dicha adscripción normativa. Todo, para la Corte, al margen del texto de tal disposición y asumiendo una voluntad del Legislador que, objetivamente, no está reflejada en la disposición legal.

134. *Por otra parte*, la Corte considera que la disposición *sub examine* no relaciona la expresión "rigen" con la tarifa del impuesto, inclusive, no hace referencia a ese ni a otro de los elementos del tributo. Es verdad que puede resultar plausible asimilar las nociones "regir" y "vigencia", a efectos de limitar la remisión normativa únicamente a las normas que estén produciendo efectos. No obstante, lo que no resulta razonable es asumir que dicha remisión normativa solo comprende uno de los elementos del tributo o, lo que es lo mismo, que no incluye las reglas que fijan los parámetros para definir los elementos de la obligación tributaria, pues, aun asumiendo la viabilidad de llevar a cabo la mencionada asimilación de conceptos, lo cierto es que la norma que establece los rangos tarifarios del ICA, esto es, el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, también está vigente y produce efectos legales.

[162] Cfr. pp. 11 y 12 (T-10.982.711) y pp. 7 y 8 (T-11.475.088).

135. Así, si en ejercicio de la autonomía que el constituyente le confirió, la autoridad judicial accionada consideraba que la interpretación literal de la norma exigía asimilar las nociones "regir" y "vigentes", debió valorar que no solo se encontraban vigentes las normas que establecían la tarifa del tributo para el momento en el que se adoptaron los actos administrativos demandados, es decir, tuvo que haber valorado el hecho de que el Decreto Ley 1421 de 1993 también estaba produciendo efectos para ese mismo momento, lo que lleva a la conclusión de que, aun en esta hipótesis, era una interpretación *contra legem*.

136. *La interpretación es producto de una hermenéutica manifiestamente irrazonable porque excede los parámetros de la interpretación jurídica*. En principio, podría decirse que los fallos cuestionados desarrollan dos criterios de interpretación legal. *De un lado*, como se explicó antes, la autoridad judicial acusada afirma que su tesis interpretativa tiene fundamento en el texto mismo del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, esto es, en una interpretación literal de tal disposición. *De otro lado*, en las providencias acusadas se desarrolla un argumento que podría ser catalogado como teleológico, según el cual "la finalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, es que las ciudades capitales puedan adoptar las normas que 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"[163].

137. No obstante, estos argumentos son insuficientes frente a los criterios de interpretación legal. En lo que respecta a la <u>interpretación literal</u>, la insuficiencia se deriva de no tomar en cuenta otras expresiones del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, las cuales le imponían a la autoridad judicial accionada el deber de optar por una lectura de la norma que garantizara su propia integridad normativa y los principios constitucionales involucrados. Al respecto, la Sala resalta dos expresiones del artículo que debieron ser tomadas en consideración por el Consejo de Estado: "acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital" y "en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia". Esta última obligaba a descartar una lectura que limitara la autonomía de las entidades territoriales. Aquella, por su parte, alude a las realidades tributarias como elemento a considerar al aplicar las normas que rigen en Bogotá, en otros términos, impone el deber de diferenciar la situación tributaria de cada ciudad capital y, consecuencialmente, descarta la viabilidad de aplicar la misma tarifa en todas las ciudades capitales, habida cuenta de que estas y Bogotá no tienen la misma "realidad tributaria". Incluso, la voluntad de los municipios accionantes, que se puede consultar en

[163] Cfr. p. 11 (T-10.982.711).

los antecedentes de los actos administrativos demandados, supone el reconocimiento de tales diferencias.

138. En ese contexto, de haber considerado no solo la expresión "las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá", sino también las expresiones "acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital" y "en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia", la autoridad judicial accionada habría concluido 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 en el Distrito de Bogotá, esto es, que la disposición no busca que aquellas tengan que acoger la tarifa que rige en Bogotá, sino que adopten una propia que refleje sus necesidades particulares.

139. En suma, puede decirse que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 hace referencia, en general, al régimen normativo de Bogotá y que, de su literalidad, no puede sostenerse que remita a la tarifa que rige en la capital de la República.

140. En la misma línea de argumentación, la Sala considera que la interpretación teleológica de la norma también fue insuficiente. Es verdad que el Legislador perseguía la eficiencia administrativa y tributaria, incluso, en la exposición de motivos de la Ley 2082 de 2021 se hace alusión a la posibilidad de aplicar "las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá"[164]. No obstante, la Corte considera que esta finalidad no podía ser leída de forma aislada, sino que debía ser observada sistemáticamente con el resto del articulado de toda la ley, del cual se puede destacar: *(i)* que su propósito principal es reconocer "la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país" y establecer "herramientas efectivas para el ejercicio de sus competencias, a partir de la materialización del principio de descentralización administrativa y colaboración armónica, establecidos en los artículos 1° y 113 de la Constitución Política"[165]; *(ii)* que el Legislador pretendía "promover los arreglos necesarios para asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario pluralista y multinivel"[166], en relación con lo cual destacó el rol preponderante de la autonomía territorial en el sistema político colombiano y la necesidad de generar reglas claras para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, así como herramientas efectivas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; y *(iii)* que en el trámite legislativo se identificó como una gran dificultad que no se "reconoc[ieran] las diferencias que tienen entre sí los gobiernos locales, con lo que se tiene una normatividad homogénea para una realidad heterogénea"[167].

141. La interpretación teleológica de la Ley 2082 de 2021 y el artículo 14, valorados en el contexto de los antecedentes legislativos mencionados, lejos de

[164] Gaceta del Congreso No. 657 del 25 de julio de 2019, p. 19.
[165] Ib. p. 17.
[166] Ib.
[167] Ib.

justificar la interpretación de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, confirma que dicha autoridad judicial debió dar prevalencia al principio de autonomía territorial. En criterio de la Sala, es evidente que el Legislador buscó maximizar la autonomía territorial y con ello el principio de descentralización administrativa, de manera que las regulaciones de cada territorio atendieran sus realidades disímiles en muchos casos con los postulados del Gobierno nacional.

142. Lo dicho antes impone concluir que, desde una perspectiva teleológica, la referencia a las "normas que rigen el Distrito Capital de Bogotá" no puede ser leída de tal forma que genere una restricción o un tope de tarifa para la fijación del ICA, sino que debe entenderse frente a los parámetros y principios establecidos para tasar el ICA en el Distrito Capital de Bogotá, los cuales, sea del caso decirlo, permanecen en el tiempo y permiten que la tarifa sea ajustada a la realidad sin afectar los preceptos constitucionales que inspiraron la reforma.

143. En criterio de la Sala, asumir lo contrario supondría desconocer que la norma pretendió generar herramientas de gobernanza multinivel que atendieran, efectivamente, a las diferencias socioeconómicas que tienen entre sí los gobiernos locales. La Ley 2082 de 2021 no buscó homogeneizar la normatividad para todo el territorio, sino reconocer que, dadas las realidades diferentes de cada ciudad capital, se requerían regulaciones heterogéneas, so pena de ser ineficaces, sobre la base del reconocimiento de que las ciudades capitales, *de un lado*, son polos de desarrollo del país y centros de dinámicas políticas, sociales y económicas, *del otro*, han sido sometidas a presiones económicas y sociales y, *adicionalmente*, han debido asumir nuevas cargas y responsabilidades fruto de situaciones derivadas del conflicto armado interno y de procesos sociales y económicos ocurridos en los territorios, así como nuevas atribuciones legales que requieren de insumos legales y recursos económicos.

144. ***Tercera conclusión.*** La interpretación judicial que reflejan los fallos acusados es irrazonable y, en consecuencia, es constitutiva del defecto sustantivo. Esto, porque se otorgó a la mencionada disposición un sentido o alcance que objetivamente no tiene, en otras palabras, una interpretación *contra legem*. Además, debido a que la interpretación excede los parámetros de la interpretación jurídica y resulta claramente contraria a varios contenidos de la Carta Política.

6. Violación directa de la Constitución. Vulneración del principio de interpretación conforme con la Constitución

145. *Alcance de la jurisprudencia*. Según el artículo 4º superior, la Constitución Política es norma de normas y, en todo caso de incompatibilidad entre esta y otra ley o reglamento, prevalecerán las disposiciones de aquella. La Constitución Política, entonces, tiene carácter vinculante y fuerza normativa, de tal forma que, por un lado, sus normas se aplican directamente y, por el otro,

sus valores y lineamientos guían el ordenamiento jurídico[168]. Así, una autoridad judicial incurre en violación directa de la Constitución cuando su decisión le da a una disposición un alcance abiertamente contrario a la Carta Fundamental[169].

146. En ese contexto, en la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que un juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Constitución Política, principalmente, en dos supuestos: *primero*, al dejar de aplicar una disposición *ius fundamental* a un caso en particular, lo que ocurriría debido a que (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución[170]. Y, *segundo*, por aplicar la ley al margen de las disposiciones constitucionales[171], bajo el supuesto de que los jueces deben tener en cuenta la *excepción de inconstitucionalidad* contenida en el artículo 4º superior[172], esto es, en todo caso en el que encuentren que una norma es incompatible con la Carta Política, deben aplicar las disposiciones constitucionales con preferencia de las legales o de cualquiera otro rango[173].

147. En todo caso, no cualquier irregularidad procesal o diferencia interpretativa tiene la entidad suficiente para generar la configuración de un defecto por violación directa de la Constitución, pues es necesario que los vicios alegados sean de tal magnitud que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la decisión objeto de la demanda de amparo. No se trata, entonces, "de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso"[174]. Al contrario, de lo que se trata es "de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual, para proteger los derechos fundamentales de quien, luego de haber pasado por un proceso judicial, se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente -es decir segura y en condiciones de igualdad- de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho"[175].

148. *Posición de las partes*. El Distrito de Santiago de Cali considera que la interpretación legal del Consejo de Estado desconoce tres principios constitucionales: *primero*, el principio de autonomía de las entidades territoriales. Para tales fines, desarrolló cuatro argumentos: *(i)* las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses; *(ii)* dicha autonomía se concreta en los derechos de (a) gobernarse por autoridades

[168] Corte Constitucional. Sentencias SU-022 de 2023 y SU-273 de 2022.
[169] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-401 de 2020.
[170] Corte Constitucional. Sentencia T-463 de 2025. Cfr. Sentencia SU-444 de 2023.
[171] Corte Constitucional. Sentencia SU-062 de 2018. Cfr. Sentencia SU-193 de 2013.
[172] Corte Constitucional. Sentencia SU-087 de 2022.
[173] Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2012. Cfr. Sentencia SU-126 de 2022.
[174] Corte Constitucional. Sentencia SU-022 de 2023.
[175] Corte Constitucional. Sentencia T-401 de 2020. Cfr. Sentencia C-590 de 2005.

propias, (b) ejercer las competencias que corresponda, (c) participar de las rentas nacionales y (d) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; *(iii)* en este marco, el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone que los elementos de los tributos, incluidas las tarifas, deben ser definidos por parte de los órganos de representación popular, esto es, por parte de las asambleas departamentales y de los concejos municipales o distritales; y *(iv)* el desconocimiento de ese "reducto mínimo" de las entidades territoriales implica *per se* una lesión del principio de autonomía territorial en materia tributaria. En su criterio, la interpretación de la Sección Cuarta del Consejo de Estado lesiona dicho "reducto mínimo" porque "plantea una unificación de las tarifas en materia de Impuesto de Industria y Comercio, puesto que las ciudades capitales que se apeguen al artículo 14 (…) tendrán la misma tarifa del Distrito [de Bogotá]"[176].

149. *Segundo*, el principio de legalidad. Esto, porque si bien la confrontación de los actos acusados debió hacerse frente a normas de superior jerarquía, lo cierto es que, en términos prácticos, "[l]a interpretación que hace la sentencia cuestionada conduce a contrastar [los] acuerdo[s] demandado[s] (…) con una norma de igual rango (Acuerdo 816 de 2021-Bogotá), cuando el análisis que corresponde adelantar es si el acuerdo es acorde con la Ley 2082 de 2021, norma jerárquicamente superior, que a su vez conduce a aplicar el Decreto-Ley 1421 de 1993, norma que también goza de superioridad jerárquica respecto del acuerdo municipal"[177].

150. Y, *tercero*, el principio de igualdad. Según lo expuso la parte actora, la interpretación legal que le da fundamento en los fallos acusados, por un lado, afecta el "equilibrio legislativo que busca el artículo citado"[178] y, por el otro, desconoce que la realidad tributaria de las ciudades capitales es diferente a la del Distrito de Bogotá, lo que, según dijo, impide "uniformidad normativa"[179].

151. El municipio de Yopal reprocha, en general, que la autoridad judicial accionada no tomó en consideración que las normas anuladas buscaban evitar la "viciosa dependencia" entre el municipio y el Gobierno nacional[180]. En otras palabras, alega la lesión del principio de autonomía de los entes territoriales.

152. Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado sostiene *(i)* que la autonomía territorial está subordinada a la Carta Política y la ley,

[176] Expediente Digital. Archivo "21_MemorialWeb_Otro-P_C11824CALIAcc(.pdf) NroActua 14-Memoriales y/o Expedientes en préstamo". p. 29.
[177] Ib. pp. 3 y 4.
[178] Expediente Digital. Archivo "1_DemandaWeb_Demanda_030924DistritodeSant(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", p. 24
[179] Ib.
[180] Este argumento hace parte del reproche sobre la omisión de análisis del principio de proporcionalidad (demanda de tutela, p. 10), del cual se ocupará la Sala al estudiar el defecto por adoptar una decisión sin motivación (cfr. fj. 62). No obstante, en ejercicio de la a facultad de la Corte Constitucional para fijar el objeto del litigio, este argumento también será analizado al estudiar el defecto por violación directa de la Constitución.

particularmente, la Ley 2082 de 2021, cuyo artículo 14 interpreta como se explicó al estudiar el defecto sustantivo; *(ii)* que la aplicación de las normas del Distrito de Bogotá no atiende a una discusión de jerarquía normativa, pues el Decreto Ley 1421 sí es aplicable, pero solo en lo que hubiere sido efectivamente implementado; y *(iii)* que no es viable que todas las ciudades capitales tengan el mismo régimen tributario de la capital de la República, en entendido de que "este cuenta con un régimen especial propio (Decreto Ley de 1993) creado por disposición constitucional (artículo 41 de la Constitución Política), y en esa medida, estas entidades territoriales solo podrían equipararse sobre el aspecto tributario que de manera específica autorice el legislador, y no en toda la normativa especial que le sea aplicable al Distrito Capital"[181].

153. *Intervenciones.* Con ocasión del auto de pruebas del 15 de septiembre de 2025 (Anexo 1), en el trámite de revisión presentaron escritos de intervención el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la Nación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y varias instituciones académicas, ciudades capitales y organizaciones gremiales, así como las partes y terceros vinculados. Todos se pronunciaron sobre el alcance del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, algunos de ellos, sobre la validez constitucional de la interpretación adoptada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. La mayoría de los intervinientes están de acuerdo con los planteamientos constitucionales de las demandas de tutela, salvo la autoridad judicial accionada y Asobancaria, demandante en los dos procesos ordinarios.

154. Los intervinientes se concentraron en el impacto de la interpretación acusada en el ICA, en la definición de los elementos aplicables para su determinación y en las consecuencias fiscales para las entidades territoriales. Varias intervenciones analizaron si las providencias judiciales limitaron injustificadamente la aplicación del artículo 14 y si ello produjo una restricción que no se desprende directamente del texto legal, afectando la forma como las ciudades capitales gestionan su autonomía fiscal.

155. Un aspecto nodal de las intervenciones fue la posible violación del principio de autonomía territorial. La mayoría de los intervinientes razonó que la interpretación legal de la Sección Cuarta del Consejo de Estado habría reducido el margen constitucional de las ciudades capitales, específicamente, el margen para administrar sus tributos y definir aspectos relevantes de su política fiscal, lo cual, mencionaron algunos, podría traducirse en una interferencia indebida en las competencias constitucionales de los entes territoriales. En contraste, algunos intervinientes sostuvieron que los fallos solo precisaron el alcance normativo del artículo 14 y que dicha delimitación permitiría garantizar eficiencia en el sistema tributario de las ciudades capitales.

156. Otro aspecto para destacar de las intervenciones es la posible violación del principio de legalidad tributaria, ya que algunos de los intervinientes señalaron

[181] Escrito de intervención ante la Corte Constitucional. p. 9.

que la interpretación judicial cuestionada podría haber introducido restricciones no previstas expresamente por el Legislador, lo que, en su criterio, afecta la certeza y determinación exigida en materia tributaria. En ese sentido, algunas intervenciones señalaron que la hermenéutica acusada podría alterar el alcance real del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y terminar incidiendo en la determinación de los elementos del tributo sin base normativa suficiente. Al respecto, otros intervinientes defendieron que la Sección Cuarta del Consejo de Estado se limitó a aplicar la ley conforme a su finalidad y según el tenor literal.

157. *Análisis del caso concreto.* La interpretación legal que le da fundamento a las sentencias acusadas es irrazonable, según lo que se explicó antes al estudiar la configuración del defecto sustantivo. Adicionalmente, la Corte considera que dichas decisiones judiciales configuran una violación directa de la Constitución porque no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

158. *Interpretación conforme con la Constitución.* Este postulado interpretativo encuentra fundamento en el principio de supremacía normativa de la Constitución Política, esto es, en el artículo 4º de la Carta Fundamental. Desde sus albores, la jurisprudencia ha recogido este principio bajo la idea de que "el intérprete tiene (…) que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista"[182]. En ese sentido, este Tribunal ha reconocido que "la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con lo dispuesto por la Carta Política"[183]. En términos prácticos, este principio impone que el entendimiento que acoja el juez debe ser el que mejor se ajuste y maximice los principios, valores, derechos y finalidades de la Carta Política.

159. Artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. La Ley 2082 de 2021 tiene dos objetivos principales, por una parte, crear la categoría "ciudades capitales" y por la otra, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa. Esto se hace explícito en el artículo 1º de dicha normativa. La norma está compuesta por 17 artículos, contenidos en cuatro títulos: *(i)* de la ciudades capitales y el desarrollo territorial; *(ii)* sobre las relaciones de las ciudades capitales con la nación y con otras entidades territoriales; *(iii)* de las áreas metropolitanas y la cooperación horizontal; y *(iv)* de "otras disposiciones". Este último título estaba compuesto por cuatro artículos, el objeto de controversia en este proceso constitucional de amparo (14), el de la vigencia (17) y otros dos que la Corte declaró inexequibles por vulnerar el principio de unidad de materia (15 y 16), mediante la Sentencia C-353A de

[182] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994.
[183] Corte Constitucional. Sentencias C-967 de 2012 C-649 de 2001. Cfr. Sentencias C-426 de 2002 y T-468 de 2003, entre otras.

2021. Ambos regulaban el Fondo de Desarrollo Local en los Distritos Especiales.

160. A continuación, se transcribe el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021:

> "Los Concejos de las ciudades capitales 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 y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia."

161. En la Sentencia C-182 de 2025, la Corte fijó el alcance del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. En esa ocasión, se hizo referencia a los impuestos Predial Unificado y de Industria y Comercio, sin embargo, en esta providencia se resaltarán los argumentos relacionados con el ICA. En el mencionado fallo, este Tribunal reiteró que el tributo en comento es del orden territorial[184], caracterización que surge con ocasión de la Ley 14 de 1983[185], que determina los elementos esenciales de esta obligación tributaria y, a partir de los cuales, esta Corporación ha identificado, además, que el tributo: *(i)* es de carácter municipal; *(ii)* recae sobre las actividades comerciales, industriales y de servicio ejercidas o realizadas en las respectivas jurisdicciones municipales[186]; y *(iii)* es un ingreso endógeno de los entes locales[187].

162. Dicha caracterización, dijo la Corte, aplica para la capital de la República, salvo en lo que haya sido objeto de modificación con el Decreto Ley 1421 de 1993, según lo establece su artículo 153, que dispone que el establecimiento, determinación y cobro de tributos en el Distrito de Bogotá se rigen por "las normas vigentes sobre la materia con las modificaciones adoptadas en [aquel] estatuto". Tratándose del ICA, dichas modificaciones están en el artículo 154, las cuales se sintetizaron en el mencionado fallo, así: "(i) la facultad del Concejo Distrital para determinar el periodo de causación del impuesto; (ii) lo que se entiende por ingresos percibidos en Bogotá para (a) actividades industriales y (b) comerciales o de servicios; (iii) lo que se consideran actividades de servicio; (iv) la base gravable; (v) **la tarifa**; y (vi) la posibilidad de eliminar el impuesto de avisos y tableros" (negrillas propias).

163. La Corte señaló que en el mencionado contexto, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 prevé que la adopción de las normas que rigen para Bogotá es facultativa, esto es, las ciudades capitales pueden o no hacer uso de esta facultad. De todas maneras, la Sala Plena precisó que la facultad en comento está delimitada por tres presupuestos: *primero*, el alcalde de la ciudad capital es quien tiene la iniciativa para proponer la adopción normativa al concejo de la ciudad capital[188]. *Segundo*, la adopción normativa que pretenda hacerse por

[184] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-220 de 1996, C-495 de 1998 y C-812 de 2009.
[185] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.
[186] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-121 de 2006, C-260 de 2015 y C-056 de 2019.
[187] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019.
[188] La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha fijado el alcance de la norma y ha señalado que el hecho de que la iniciativa para el ejercicio de la facultad haya sido asignada al Alcalde no restringe la potestad del

parte del concejo de la ciudad capital debe estar acorde con las realidades tributarias de la ciudad. Y, *tercero*, la adopción normativa que pretenda hacerse por parte del concejo de la ciudad capital procede en lo que no se contraponga a las disposiciones constitucionales sobre la materia. Los referidos presupuestos enmarcan, concluyó la Corte Constitucional, condiciones conjuntamente necesarias para aplicar la medida prevista en dicha disposición.

164. A partir de las consideraciones expuestas hasta este punto de la presente decisión, la Sala Plena considera, al igual que lo hizo la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su escrito de intervención[189], que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 tiene, al menos, dos interpretaciones: *de un lado*, la que da sustento a las sentencias acusadas, según la cual la expresión "normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá" impone el deber de distinguir entre las normas que rigen al momento de ejercer la facultad y las que establecen parámetros, límites o regulaciones generales. Desde esta perspectiva, se tendría que concluir que el artículo 14 no autorizó la adopción de parámetros, límites o regulaciones generales, como sería el caso del rango tarifario al que se refiere el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, sino que dispuso la aplicación de las normas que rigen en la capital de la República, esto es, aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo en el Distrito de Bogotá, incluida la que establece la tarifa vigente. De allí que las ciudades capitales deban adoptar la tarifa que esté rigiendo en el Distrito de Bogotá al ejercer la facultad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021.

165. *De otro lado*, está la interpretación en virtud de la cual la expresión "normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá" se refiere al cuerpo normativo aplicable, esto es, la Ley 14 de 1983[190] y, por disposición del artículo 153 del Decreto Ley 1421 de 1993, las modificaciones a la que se refieren el parágrafo y los siete numerales del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. Desde esta perspectiva, que coincide parcialmente con la tesis de los actores y gran parte de los intervinientes, la facultad que consagra el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 incluye el numeral 6º del artículo 154, que establece que, sobre la base gravable definida en la ley, "el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2‰) al treinta por mil (30‰)". En el marco de esta postura interpretativa, las ciudades capitales pueden establecer la tarifa del ICA en el rango allí establecido, es decir, no tendrían que acoger la tarifa que rige en Bogotá.

166. Esta controversia interpretativa, así como las que se relacionan con ella y no fueron objeto de pronunciamiento en la Sentencia C-182 de 2025, como, por ejemplo, la de la tensión que se genera con el artículo 322 de la Carta Política,

---

Concejo municipal para modificar las disposiciones presentadas a su consideración como parte del proceso democrático. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de julio de 2024. Rad. 28442.

[189] Expediente Digital. Archivo "004 T-10982711 Intervencion DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO 29-07-2025.pdf". p. 7

[190] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.

deben dirimirse en el marco del control abstracto de constitucionalidad y las consideraciones que en ese contexto se hicieren prevalecerán sobre las que aquí se consignan. No obstante, para los efectos de esta providencia, la Sala encuentra que, además de que la primera interpretación resultó irrazonable, **la segunda interpretación es la 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**. En esa misma línea argumentativa, la Corporación considera que sin perjuicio de su razonabilidad, la primera interpretación limita algunos postulados constitucionales. Lo anterior por las razones que se desarrollan a continuación, partiendo de la explicación del alcance que la jurisprudencia le ha dado a cada uno de los postulados constitucionales involucrados.

a. El criterio de literalidad no era suficiente para establecer la interpretación conforme con la Constitución Política

167. La Sala destaca el esfuerzo argumentativo que reflejan las sentencias demandadas. Allí se ve un análisis juicioso que lleva a la autoridad accionada a concluir que la facultad de acoger las normas que rigen en Bogotá está circunscrita a las disposiciones legales que hubieren sido adoptadas o aplicadas en la capital de la República. En su intervención, la magistrada ponente de uno de los fallos le explicó a la Corte que "el alcance de la palabra «rigen» determina la norma aplicable para la adopción normativa", en relación con lo cual destacó que la jurisprudencia constitucional[191] y contenciosa han reconocido que el verbo "regir" es usado en las disposiciones legales para hacer referencia a la vigencia de las normas.

168. Como se puede ver, la autoridad judicial accionada definió el alcance de la norma a partir de la literalidad de una expresión del artículo *sub examine*. Al hacerlo, sin embargo, omitió tener en cuenta otros elementos de la disposición y la finalidad de la Ley 2082 de 2021, como se explicará en los párrafos siguientes. En este punto, lo que se quiere resaltar es que hay casos como los que se analizan, en los que el criterio de literalidad resulta insuficiente al no consultar otros aspectos importantes de la norma interpretada. En estas hipótesis, según la jurisprudencia constitucional, le corresponde al juez ordinario buscar el verdadero sentido de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento constitucional. Al respecto, la Corte[192] ha destacado que:

> "Cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce (…) a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de

[191] Sentencia C-873 de 2003.
[192] Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994.

> la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística"

169. En criterio de la Sala, la Sección Cuarta del Consejo de Estado debió advertir que la interpretación literal que llevó a cabo resultaba insuficiente para garantizar la supremacía de la Constitución Política, de un lado, porque no tomó en cuenta otras expresiones del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y, del otro, porque debió consultar la finalidad de la Ley 2082 de 2021. Aunque esto se retomará más adelante, por ahora basta con señalar que la Corte considera insuficiente la referencia que se hizo a la exposición de motivos en las dos sentencias acusadas, *primero*, porque si bien se menciona la eficiencia tributaria como finalidad del artículo 14 *ibídem*, lo cierto es que nada se dice respecto del fortalecimiento de la descentralización administrativa, objetivo de la norma de acuerdo con el título, su artículo 1º y la jurisprudencia constitucional[193] (cfr. ff.jj. 151 y 152). Y, *segundo*, porque en cualquier caso, la autoridad judicial accionada no explicó por qué su interpretación, según la cual la facultad en comento está limitada a la tarifa que rige en el Distrito de Bogotá, garantiza la eficiencia tributaria, o, en otras palabras, por qué circunscribir la facultad al rango de tarifas que establece el Decreto Ley 1421 de 1993, afecta la eficiencia tributaria de las ciudades capitales.

b. La segunda interpretación maximiza la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales

170. El artículo 1º de la Carta Política establece que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales". En términos prácticos, puede decirse que, sin abandonar la forma territorial de Estado unitario, el Constituyente partió de un modelo de centralización política y descentralización administrativa y arribó a un modelo de descentralización con autonomía de sus entidades territoriales[194].

171. La descentralización es un principio de la organización administrativa. Por su parte, la descentralización territorial tiene como objeto un conjunto de entidades territoriales que deben obrar en el ámbito territorial en procura de satisfacer las necesidades de las comunidades asentadas en sus territorios[195], mediante la atribución directa o el traspaso de funciones y competencias del órgano central hacia ellas[196], las cuales, según la jurisprudencia constitucional[197], ejecutan a nombre propio y bajo su propia responsabilidad.

[193] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C182 de 2025.
[194] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-520 de 1994, C-158 de 2021 y C-182 de 2025.
[195] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1993.
[196] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-497A de 1994.
[197] Ibidem.

172. Por otra parte, la autonomía de las entidades territoriales consiste en "la facultad que se le[s] atribuye a [estas] entidades públicas para gobernarse por sí mismas", claro está, en lo que se refiere a los asuntos que les son propios[198] y sin perjuicio del control ejercido por el poder central en unos casos concretos[199].

173. La Corte ha destacado la correlación entre descentralización y autonomía. No obstante, también ha precisado que se trata de nociones diferentes, aunque interdependientes, en el entendido de que ambas juegan un papel relevante en la ampliación de la libertad territorial, pero remiten a perspectivas diferentes. En efecto, "[m]ientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas - territoriales y funcionales - en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses"[200].

174. En el referido contexto, este Tribunal ha determinado que el principio de autonomía de las entidades territoriales se configura a partir de dos dimensiones[201]: *primero*, la que se ve determinada por el principio de Estado unitario, la cual concreta un límite a las competencias de las entidades territoriales y las supedita a las decisiones que adopte el Legislador para la gestión de intereses nacionales o que traspasen lo local[202]. Y, *segundo*, la garantía de *contenidos mínimos* que deben respetarse por parte del Legislador y las autoridades estatales al relacionarse con las entidades territoriales[203]. Esta dimensión vincula a los jueces de la República en sus diferentes especialidades.

175. En relación con lo segundo, los *contenidos mínimos* están reconocidos en la Carta Política. El artículo 287 de la Constitución es indicativo en tal sentido. A partir de esta disposición constitucional, la Corte ha acotado los elementos que configuran el núcleo de la autonomía de las entidades territoriales: *(i)* el autogobierno, que se traduce en la "potestad de elegir sus propias autoridades, así como la ausencia de subordinación de éstas, respecto de las autoridades nacionales, en lo que respecta la gestión de sus intereses o de los asuntos propios"; *(ii)* la autonomía administrativa, vista como "la posibilidad real de que las entidades territoriales asuman el manejo de los asuntos propios mediante el ejercicio de las competencias que les reserva la Constitución y la ley"[204]; y *(iii)* la autonomía fiscal, entendida como "la participación de las rentas nacionales, la administración de sus recursos y la potestad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco que

[198] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992 y C-182 de 2025.
[199] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994.
[200] Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992.
[201] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-158 de 2021 y C-182 de 2025.
[202] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-189 de 2019 y C-158 de 2021.
[203] Ibidem.
[204] Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2021.

defina la ley"[205]. En adelante, la Sala se ocupará brevemente de la autonomía, dada la importancia que tiene para la resolución de la controversia *sub judice*.

176. La autonomía fiscal incluye el derecho de las entidades territoriales a organizar y administrar sus recursos para el cumplimiento de sus funciones[206]. Así lo reconoce de forma expresa la Carta Política[207]. Del ejercicio del mencionado derecho se deriva, entre otras, la competencia de las entidades territoriales para elaborar su plan de desarrollo, así como la competencia para diseñar su sistema e instrumentos para administrar los ingresos y gastos[208]. A su vez, esta competencia permite a las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales decidir sobre los tributos y gastos locales, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la ley[209]. También faculta al alcalde para presentar oportunamente ante el concejo proyectos sobre el presupuesto anual de rentas y gastos y otros que estime convenientes para la buena marcha del municipio.[210] El ejercicio de esta competencia se supedita, en todo caso, a los límites que defina la ley, para cuya adopción el Legislador tiene ámbitos de libertad diferentes en función de la naturaleza del recurso regulado.

177. En cuanto a lo primero, la Corte Constitucional ha acotado el margen de configuración normativa en estos asuntos a partir de consultar la fuente de financiación de los recursos: exógena o endógena[211]. Así, la libertad de configuración normativa por parte del Legislador resulta mayor ante los *recursos exógenos*, porque en ellos pueden confluir intereses nacionales; mientras que la citada libertad de configuración normativa se reduce ante los recursos endógenos, como es el caso del ICA[212]. Estos últimos, por regla general, son de libre disposición de las entidades territoriales, aunque pueden admitir algún ámbito de regulación si su ejecución compromete intereses nacionales.

178. Ahora bien, como ya se mencionó, la segunda interpretación descarta que las ciudades capitales deban acoger la misma tarifa del Distrito de Bogotá, es decir, maximiza la efectividad de los *contenidos mínimos* reconocidos en la jurisprudencia constitucional. Esto, en el entendido de que la definición de una tarifa dentro del rango que establece el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, por un lado, redunda en la garantía del *autogobierno* y la *autonomía administrativa* del ente territorial que ejerce la facultad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, ya que permite el ejercicio de sus competencias constitucionales, especialmente, diseñar su propio sistema e instrumentos para

[205] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001.
[206] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-346 de 2017 y C-189 de 2019.
[207] Artículos 300.2, 300.3, 300.12, 305.4, 306, 311, 312.2, 315.5, 318, 319, 322, 325, 330 y 339. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2021.
[208] Artículos 287.3, 287.4, 300.4, 300.5, 300.12, 313.4, 300.15, 315.5, 315.9, 318, 319, 324, 352, 353, 356, 357, 360, 361 y 362. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-624 de 2013, C-346 de 2017 y C-158 de 2021.
[209] Artículo 313.4 de la Constitución Política.
[210] Los numerales quinto y noveno del artículo 315 de la Constitución Política dan cuenta de aquello.
[211] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-447 de 1998, C-579 de 2001, C-262 de 2015, C-346 de 2017 y C-189 de 2019.
[212] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019.

poder garantizar los recursos y cubrir los gastos que conlleva el ejercicio de sus funciones legales, por ejemplo las que se destacan en los antecedentes legislativos de la Ley 2082 de 2021, esto es, las nuevas cargas y responsabilidades derivadas de la migración y el conflicto armado interno, los procesos sociales que ocurren en las regiones y las "nuevas atribuciones" que la ley les ha reconocido[213]. Incluso, este Tribunal considera que la definición de una tarifa diferente para cada ciudad capital contribuye a disminuir la subordinación entre esta y las autoridades nacionales, en lo que respecta la gestión de sus intereses y de los asuntos propios. Esto, debido a la planeación que genera sobre los recursos económicos y su ejecución efectiva y eficiente, en el marco de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad[214].

179. Por otro lado, la segunda interpretación garantiza de mejor manera la *autonomía fiscal*, particularmente, el derecho de las ciudades capitales a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco que defina la ley. De esta prerrogativa, además, se deriva la competencia que permite a los concejos distritales y municipales decidir sobre los tributos y gastos locales, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, en otras palabras, de establecer la tarifa del ICA. El ejercicio de esta competencia se hace posible en el marco de la segunda interpretación, como lo muestra el hecho de que se hubieren proferido los actos administrativos demandados y que se anularon.

180. Esta postura hermenéutica, además, refleja una de las finalidades de la Ley 2082 de 2021, esto es, el fortalecimiento de la descentralización administrativa. En este punto coinciden la mayoría de las ciudades capitales e instituciones académicas intervinientes (Anexo 1). Este objetivo no solo se encuentra reconocido de forma explícita en el artículo 1º *ibídem*, sino que también fue exaltado por la Corte en las sentencias C-353A de 2021 y C-182 de 2025[215], incluso, los antecedentes de la ley dan cuenta de la relevancia que tuvo el tema durante el trámite legislativo[216]. En ese sentido, la Sala considera que los criterios de interpretación teleológica y sistemática le imponían a la autoridad judicial accionada el deber de elegir la segunda interpretación de la norma para garantizar la supremacía de la Carta, pues, entre la disyuntiva de acoger la tarifa establecida en otro municipio o fijar una que se ajuste y refleje las necesidades

[213] Gaceta del Congreso No. 657 del 25 de julio de 2019.
[214] Cfr. Sentencia C-353A de 2021.
[215] Allí se lee "La justificación de esa finalidad partió por reconocer la importancia de las ciudades capitales como polos de desarrollo. Para que pudiesen ejercer sus competencias efectivamente, se planteó establecer herramientas que realizaran los principios descentralización y colaboración armónica. A su turno, se adujo que uno de los desafíos actuales del país pasaba por asegurar las condiciones reconocidas en la Constitución Política con respecto a la gobernabilidad pluralista y multinivel, y a la autonomía territorial. (…)".
[216] Proyecto de Ley 012 de 2019 (Cámara) y 283 de 2020 (Senado). Cfr. Gaceta del Congreso de la República. Iniciativa legislativa en la Gaceta No. 657 de 2019; ponencia para primer debate en la Gaceta No. 1039 de 2019 y en la Gaceta No. 1075 de 2019; ponencia para segundo debate en la Gaceta No. 1178 de 2019; Acta de sesión plenaria de la Cámara No. 108 de 9 de diciembre de 2019; y Acta de Sesión Plenaria No. 109 de 10 de diciembre de 2019; el texto definitivo de plenaria en la Gaceta No. 71 de 2020 y el informe de conciliación en la Gaceta No. 1503 de 2020; primer debate en el Senado en la Gaceta No. 1090 de 2020; ponencia para segundo debate en la Gaceta No. 1486 de 2020 y el informe de conciliación en la Gaceta No. 1502 de 2020.

tributarias de cada entidad territorial, la que más fortalece la descentralización administrativa es la de fijar una tarifa propia[217], como se explicó anteriormente.

181. En contraste, la Sala Plena, en línea con lo dicho antes, considera que les asiste razón a la Procuraduría General de la Nación[218] y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quienes encuentran que la primera interpretación lesiona la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización administrativa[219]. En términos prácticos, la norma elimina la competencia de los concejos municipales de las ciudades capitales para definir una tarifa en atención a sus particularidades tributarias, como lo explicaron la mayoría de las entidades territoriales que intervinieron en la etapa de revisión. En otras palabras, la hermenéutica acusada supone una limitación al núcleo esencial de la autonomía territorial, debido a que *(i)* impone una subordinación respecto de la capital de la República en cuanto a la gestión de sus asuntos propios; *(ii)* limita la posibilidad real de que las entidades territoriales asuman el manejo de los asuntos propios mediante el ejercicio de las competencias que les reserva la Constitución y la ley; y *(iii)* desconoce la potestad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de los municipios.

c. La segunda interpretación maximiza el principio de legalidad en materia tributaria

182. El principio de legalidad tributaria es relevante para el Estado Social y Democrático de Derecho[220]. La Carta Política lo reconoce en el artículo 338 y lo desarrolla en sus artículos 150.12, que le asigna al Congreso de la República la competencia para crear contribuciones fiscales; 300.4, que faculta a las asambleas departamentales para decretar tributos y contribuciones en sus territorios; y 313.4, que dispone que los concejos municipales deberán "[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".

183. La Corte ha definido el alcance del artículo 338 de la Constitución Política, en lo que respecta a las competencias del Congreso de la República y los entes territoriales en la implementación de tributos. Muestra de ello son, entre otras, las sentencias C-987 de 1999, C-593 de 2019 y C-524 de 2023, en las que este Tribunal recordó que el principio de legalidad tributaria tiene tres facetas: *primero,* lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados, por lo que la Carta solo autoriza al Congreso de la República, las asambleas y los concejos municipales o distritales a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales, luego de una deliberación democrática suficiente y plural[221]. En consecuencia,

[217] Cfr. Expediente Digital. Archivo "004 T-10982711 Intervencion DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO 29-07-2025.pdf". p. 5.
[218] Cfr. Expediente Digital. Archivo
[219] Cfr. Expediente Digital. Archivo "041 Rta. PGN.pdf". pp. 17 y 18.
[220] Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2023.
[221] Cfr. Sentencia C-147 de 2021.

solo un órgano de representación popular puede definir y establecer los elementos esenciales de un tributo, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable, el hecho generador y la tarifa. Así, si otra autoridad del Estado llegare a detallar estas materias, esto llevará a la trasgresión directa de la Constitución Política, según se dijo en la última de las mencionadas sentencias.

184. La Sentencia C-036 de 2024 reiteró las consideraciones antes mencionadas y aclaró dos aspectos claves del principio de representación: *(i)* que el Legislador puede autorizar a las autoridades administrativas para regular o reglamentar determinados aspectos de los tributos, pero siempre que lo haga cumpliendo ciertas exigencias legales[222]; y *(ii)* la irretroactividad de la ley tributaria, en virtud del cual las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones basadas en hechos ocurridos durante un período determinado únicamente pueden aplicarse a partir del período siguiente al inicio de su vigencia.

185. *Segundo*, el principio de la predeterminación de los tributos, en virtud del cual se pueden establecer los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido. Y, *tercero*, la autonomía tributaria, en virtud de la cual las entidades territoriales pueden establecer tributos y contribuciones, pero deben hacerlo dentro del marco que fijan la Constitución Política y la ley, debido a que Colombia es un país unitario y, en consecuencia, los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal.

186. El principio de legalidad en materia tributaria es especialmente relevante frente a la seguridad jurídica, pues su efectividad garantiza que los ciudadanos puedan conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el debido proceso, cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración[223].

187. Ahora bien, la Sala encuentra que, para los efectos del principio de legalidad en materia tributaria, las interpretaciones *sub examine* dan lugar a dos hipótesis: de un lado, los concejos de las ciudades capitales deliberando para elegir entre la tarifa que rige en el Distrito de Bogotá (14 por mil) o la aplicación del régimen general, esto es, el artículo 33 de la Ley 14 de 1983[224] (entre el dos y el 7 o 10 por mil, según la actividad objeto de gravamen). De otro lado, los concejos de las ciudades capitales deliberando sobre la disyuntiva de acoger el régimen general o fijar una tarifa diferente, en aplicación del numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. En ambos escenarios la aprobación de la tarifa provendría del órgano de representación popular, lo que descarta un problema directo con el principio de legalidad. No obstante, el segundo de los

[222] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-594 de 2010, C-615 de 2013 y C-030 de 2019.
[223] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 2021.
[224] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.

escenarios representa un mayor espectro de deliberación en términos de suficiencia, pues se podrían considerar las necesidades de la entidad territorial y, además, la capacidad de los contribuyentes para fijar una tarifa, a efectos de tomar una decisión acorde con la realidad de la entidad territorial. En relación con esto último es necesario reiterar que la Corte, en la Sentencia C-147 de 2021, destacó que "[e]l principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural".

188. En contraste, la Procuraduría General de la Nación, con argumentos similares, considera que la primera interpretación riñe con el principio de legalidad en materia tributaria. En su criterio, "el principio de legalidad no solo se ve desconocido en cuanto a las normas aplicables a las entidades territoriales, sino también en que excede las facultades que la Carta Política reconoce al Legislador en materia de tributación territorial, las cuales se deben ejercer de forma concurrente con los entes territoriales como una forma de armonizar el principio de Estado unitario y la autonomía de los entes territoriales"[225].

189. Al respecto, la Sala Plena encuentra que la interpretación que reflejan los fallos acusados, en términos prácticos afecta el principio de representación popular en materia tributaria, pues permite que se fije una tarifa sin la representación de los eventuales afectados y, sobre todo, sin una deliberación democrática suficiente y plural en torno a las particularidades tributarias de la entidad territorial. Así, termina afectándose el principio según el cual solo el órgano de representación popular correspondiente puede definir y establecer los elementos esenciales de un tributo, lo que incluye la tarifa. Esto y aquello, debido a que es otra autoridad del Estado la que termina definiendo la tarifa del tributo, lo que, además, hace palmaria la trasgresión directa de la Carta Política, según los criterios a los que se refirió esta Corte en la Sentencia C-524 de 2023.

d. La segunda interpretación maximiza los principios de equidad y justicia tributaria

190. El principio de equidad tributaria está previsto en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política. Este último establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. El artículo 95.9 dispone que en concordancia con el deber de solidaridad que sustenta todo tipo de tributación, las personas y los ciudadanos deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones dentro de los conceptos de justicia y equidad. Los mandatos contenidos en tales disposiciones se erigen como límites a la potestad impositiva del Estado, por lo que es función de los jueces velar por su acatamiento[226].

[225] Expediente Digital. Archivo "041 Rta. PGN.pdf". p. 16.
[226] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C17 de 2025 y C-405 de 2023.

191. El principio de equidad se predica del sistema tributario[227]. Esto impide asimilarlo con un deber formal según el cual todo contribuyente debe pagar los tributos bajo un criterio rígidamente matemático que mida a todos con el mismo rasero[228]. Así, el principio de equidad no supone una paridad entre los contribuyentes, sino que exige que, en la determinación de los tributos, el Legislador fundamente la imposición en criterios adecuados sobre la capacidad económica de los contribuyentes. En otras palabras, el principio de equidad busca que no haya contribuciones o beneficios excesivos para los sujetos obligados[229].

192. El principio de equidad tributaria tiene dos dimensiones: la dimensión horizontal, que constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas[230] y, como tal, establece que "los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago"[231]. De otro lado, está la dimensión vertical, que se identifica con el mandato de progresividad de los tributos y ordena, en la práctica, distribuir la carga tributaria para que quien tiene mayor capacidad económica soporte la mayor proporción del gravamen[232].

193. Como se puede ver, la capacidad contributiva es determinante en la identificación del alcance del principio de equidad tributaria. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha dicho que es una regla de justicia tributaria "que la carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados"[233]. En relación con el concepto de equidad tributaria, esta Corporación ha precisado lo siguiente: *(i)* el límite individual por virtud del cual los conceptos de justicia y equidad prohíben imponer cargas fiscales que no consulten la capacidad económica del contribuyente, "obliga al [L]egislador a definir el tributo sobre una base reveladora de la capacidad contributiva de la persona, como la renta, la riqueza o el patrimonio, la propiedad o el consumo"[234]; *(ii)* el Legislador debe evaluar, en el caso de los impuestos directos, o inferir razonablemente, en el caso de los impuestos indirectos, la capacidad de pago de los contribuyentes cuando discute y aprueba las leyes tributarias[235]; y *(iii)* la Constitución Política no exige que la estimación de la capacidad económica siempre se determine a través de indicadores directos de renta o de patrimonio[236], pues, eventualmente, se puede acudir a parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente, siempre que se trate de parámetros objetivos y verificables, desde una perspectiva económica o jurídica[237]; *(iv)* la Carta Fundamental no ofrece una definición de

[227] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-420 de 2024.
[228] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-419 de 1995.
[229] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-169 de 2014 y C-600 de 2015.
[230] Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021.
[231] Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2011.
[232] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-057 de 2021 y C-600 de 2015.
[233] Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 1997.
[234] Corte Constitucional. Sentencias C-052 de 2016 y C-317 de 2025.
[235] Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2023.
[236] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021.
[237] Ib.

ingreso o renta, lo cual acentúa el amplio margen de discrecionalidad que tiene el Legislador en la materia[238]; y *(v)* existen parámetros que permiten desestimar la capacidad contributiva de los ciudadanos[239].

194. Ahora bien, ya se ha dicho en varias ocasiones que las dos posibles interpretaciones del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, en términos prácticos, dan lugar a dos hipótesis: por un lado, la primera postura supone que los concejos de las ciudades capitales deben elegir entre la tarifa que rige en el Distrito de Bogotá o la aplicación del régimen general, esto es, el artículo 33 de la Ley 14 de 1983[240]. Por el otro, la segunda hermenéutica reconoce que los concejos de las ciudades capitales deben deliberar sobre la disyuntiva de acoger el régimen general o fijar una tarifa diferente, en aplicación del numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. En ese contexto, si el concejo considera que el rango tarifario del régimen general es insuficiente y debe ejercer la facultad que le reconoce el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, por ejemplo, para atender temas sociales generados por la migración y el conflicto armado interno[241], la opción que le queda es acoger la tarifa del Distrito Capital, lo que impide considerar la capacidad económica de los contribuyentes, bien para que estos aporten en mayor medida (más del 14 por mil) o bien para que lo hagan en menor proporción (entre el 10 y el 14 por mil). Ante esta imposibilidad, la primera interpretación, que es la que adoptó la autoridad judicial accionada, estaría avalando una lesión a los principios de equidad y justicia tributaria, en el entendido de que la tarifa del tributo se estaría fijando al margen de la capacidad de los contribuyentes, particularmente, la capacidad de los contribuyentes de la ciudad capital como tal. Esta situación agravaría en la medida en la que el Distrito Capital acogiera una tarifa mayor, pues el Decreto Ley 1421 de 1993 permite hasta el treinta (30 por mil (1000).

195. Inclusive, la primera interpretación podría conducir a quitarle efectos normativos al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues si el Distrito de Bogotá decide disminuir la tarifa por debajo o dentro del rango que establece la Ley 14 de 1983[242], en la práctica, la facultad que consagra aquella disposición quedaría sin efecto, lo que impide el fortalecimiento de la descentralización administrativa. Al respecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló que la primera interpretación "implica que, en la práctica, cada vez que el Distrito de Bogotá modifica la tarifa del ICA, hace incurrir automáticamente en decaimiento del acto administrativo a 32 acuerdos municipales de 32 ciudades capitales que ya no coincidirán con lo decidido por Bogotá. En realidad, el panorama es aún peor: el día que Bogotá decida modificar la tarifa del impuesto, ilegaliza de manera automática, bajo la

[238] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 2024
[239] Sentencia C-317 de 2025.
[240] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.
[241] Los antecedentes de la Ley 2082 de 2021 dan cuenta de que las ciudades capitales han tenido que asumir "nuevas competencias" relacionadas con el conflicto armado y el fenómeno de la migración. Así lo reconoce también la Corte en la Sentencia C-182 de 2025 (cfr. fj. 172).
[242] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.

interpretación del Consejo de Estado, todas las tarifas de las demás capitales de departamento"[243].

196. La segunda postura hermenéutica, además, refleja un ejercicio de interpretación sistemático que toma en consideración otros apartes de la norma, los cuales se relacionan, precisamente, con la capacidad contributiva de las personas de las ciudades capitales obligadas a pagar el ICA. En efecto, aunque el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se refiere a la norma que rige en el Distrito de Bogotá, lo cierto es que también dispone que esa determinación debe hacerse "acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital" que ejerce la facultad allí consagrada. Sin embargo, la aplicación de la tarifa acogida en la capital de la República no toma en consideración tales realidades tributarias, esto es, impide hacer dichas consideraciones en relación con la capacidad contributiva.

197. Al respecto, se debe mencionar que en la Sentencia C-182 de 2025, la Corte descartó la certeza de uno de los cuatro cargos formulados, debido a que fue planteado por los demandantes "sobre la premisa de que la norma autoriza a las ciudades capitales a aumentar las tarifas de los impuestos ICA y predial sin consultar la capacidad contributiva de los sujetos obligados". Al respecto, la Sala Plena concluyó: "la literalidad de la norma impide arribar razonablemente a esa interpretación. El mismo texto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 impone condiciones para el ejercicio de la facultad concedida a los Concejos municipales que descartan el reproche formulado por la accionante. Estas condiciones son: (i) la adopción por parte del Concejo de las normas que rigen para el Distrito Capital en materia de impuesto predial e ICA debe ser acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital; y (ii) la adopción referida no puede contrariar las disposiciones constitucionales aplicables a esta materia que incluyen, por supuesto, los principios de equidad y justicia tributaria". Todo, sin avalar la interpretación del Consejo de Estado.

e. La segunda interpretación maximiza el principio de igualdad

198. La Constitución Política reconoce dos dimensiones del principio de igualdad: *formal* y *material*[244]. En la primera, el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual "*ante la ley*" y "*en la ley*". En la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación[245]. En la segunda, el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva[246]. A la luz de la *dimensión material*, el Estado debe implementar políticas "*destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el*

[243] Cfr. Expediente Digital. Archivo "004 T-10982711 Intervencion DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO 29-07-2025.pdf". p. 8.
[244] Sentencias C-266 de 2019 y C-125 de 2018.
[245] Sentencia C-239 de 2019 y T-266 de 2019.
[246] Sentencias C-179 de 2016 y C-1125 de 2001.

diseño institucional (acciones afirmativas)"[247]. En estos términos, el principio de igualdad exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas, se distribuyan de manera *justa* y *equitativa* entre los individuos[248].

199. La igualdad es un concepto de "*carácter relacional*"[249]. Esto significa que su aplicación siempre "presupone una comparación entre personas, grupos de personas"[250] o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación[251]. Las situaciones de igualdad o desigualdad entre las personas o los supuestos "no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista"[252]. De esta forma, el principio de igualdad no exige que el legislador otorgue un trato "mecánico y matemáticamente" [253] paritario a los individuos y cree "una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias"[254]. Por el contrario, el legislador está facultado para "simplificar las relaciones sociales"[255] y ordenar "de manera similar situaciones de hecho diferentes"[256] siempre que las diferenciaciones que imponga con fundamento en un determinado criterio de comparación[257] sean razonables en atención a la finalidad que la norma persigue[258].

200. Del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos en concreto: *(i)* un *mandato de trato idéntico* a destinatarios que "se encuentren en circunstancias idénticas"[259]; *(ii)* un *mandato de trato diferente* a destinatarios "cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común"[260]; *(iii)* un *mandato de trato similar* a destinatarios "cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias"[261]; y *(iv)* un mandato de *trato diferenciado* a los destinatarios que

---

[247] Sentencia C-624 de 2008.
[248] Sentencias C-505 de 1999. Reiterada en la sentencia C-114 de 2017.
[249] Sentencias C-266 de 2019, C-601 de 2015, C-551 de 2015.
[250] Sentencias C-006 de 2018 y C-006 de 2017.
[251] La jurisprudencia constitucional ha señalado que el carácter relacional de la igualdad implica igualmente que "*a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado*" (sentencias C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-743 de 2015).
[252] Sentencia C-1146 de 2004.
[253] Sentencia C-090 de 2001.
[254] Sentencia C-818 de 2010.
[255] Ibídem.
[256] Ibídem.
[257] Al respecto, ver sentencia C-663 de 2009: "[e]*sta Corporación ha sostenido en diferentes oportunidades que el derecho a la igualdad es un derecho relacional, por lo que presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes que actúan como términos de comparación. Así un determinado régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro régimen jurídico. La comparación intrínseca al principio de igualdad no afecta, sin embargo, a todos los elementos de los regímenes jurídicos en cuestión, sino únicamente a aquellos aspectos que son relevantes para la finalidad de la diferenciación. Ello implica, por tanto, que la igualdad también constituye un concepto relativo: dos regímenes jurídicos no son semejantes o diferentes entre sí en todos sus elementos, sino únicamente respecto al criterio utilizado para la comparación*".
[258] Sentencia C-540 de 2008 "*toda diferenciación que se haga en ella* [la ley] *debe atender a fines razonables y constitucionales*".
[259] Sentencias C-179 de 2016, C-551 de 2015, C-601 de 2015 y C-1125 de 2001.
[260] Ibídem.
[261] Ibídem.

"se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes"[262].

201. Ahora bien, la Corte Constitucional considera que la segunda interpretación es la que mejor se ajusta al principio de igualdad material, en el entendido de que, en la práctica, tal hermenéutica les permite a las ciudades capitales definir una tarifa acorde con sus realidades tributarias, es decir, valorando las circunstancias específicas de cada entidad territorial y la de los contribuyentes, al punto que estas quedarían habilitadas para encontrar necesaria una tarifa superior a la que rige en el Distrito de Bogotá o una menor, pero en todo caso mayor a la que establece el artículo 33 de la Ley 14 de 1983[263].

202. En contraste, la interpretación literal de la expresión "rige", que es la que adoptó la Sección Cuarta del Consejo de Estado, supone un trato contrario al principio de igualdad. Esto, porque al pretender que las ciudades capitales acojan la tarifa del Distrito de Bogotá, se desconoce uno de los mandatos del principio de igualdad, ya que, en la práctica, impone un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias diferentes.

203. En suma, aunque la controversia interpretativa sub examine debe dirimirse en el marco del control abstracto de constitucionalidad, y siempre que se trate de una controversia diferente a la que se resolvió en la Sentencia C-182 de 2025; para los efectos de esta providencia, la segunda interpretación es la que se puede catalogar como "conforme con la Constitución", pues es la que maximiza y mejor se ajusta a los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales, legalidad en materia tributaria, equidad y justicia tributaria e igualdad. Al no acogerla, se incurrió en violación directa de la Constitución.

204. ***Cuarta conclusión.*** Las consideraciones que anteceden permiten concluir que la autoridad judicial accionada incurrió en violación directa de la Constitución, debido a que desconoció el principio de interpretación conforme con la Constitución, al aplicar la interpretación legal según la cual las ciudades capitales deben adoptar la norma que rige en el Distrito Capital, esto es, no pueden fijar la tarifa del ICA dentro del rango del numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993.

7. Defecto fáctico

205. En virtud de los principios de autonomía e independencia judiciales, "los jueces son titulares de la facultad discrecional para valorar y analizar las pruebas en cada caso concreto"[264]. No obstante, "ese amplio margen de

[262] Ibídem.
[263] Compilada en el Decreto Ley 1333 de 1986, posteriormente modificado por la Ley 1819 de 2016.
[264] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y SU-461 de 2020, entre otras.

evaluación está sujeto de manera inescindible a la Constitución y a la ley"[265]. Por esta razón, "el examen de los elementos de juicio debe (i) estar inspirado en el mandato de la sana crítica; (ii) atender necesariamente a criterios de objetividad, racionalidad, legalidad, motivación, entre otros, así como (iii) respetar la Constitución y la ley"[266]. De lo contrario, "la discrecionalidad judicial sería entendida como arbitrariedad, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada"[267]. En todo caso, "no cualquier clase de yerro tiene la entidad suficiente para afectar la validez de una providencia judicial"[268]. Por tanto, este defecto "se configura cuando la decisión judicial se adopta con fundamento en un estudio probatorio abiertamente insuficiente, irrazonable o arbitrario"[269].

206. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, existen tres hipótesis en las cuales se configura el defecto fáctico: "(i) cuando existe una omisión en el decreto y en la práctica de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) cuando se hace una valoración defectuosa o contraevidente de las pruebas existentes; y (iii) cuando no se valora en su integridad el acervo probatorio"[270]. Según la Corte, "[e]stas hipótesis pueden materializarse por conductas omisivas o activas, dando lugar a las dos dimensiones del defecto fáctico"[271], a saber: una positiva y otra negativa[272]. La primera se configura cuando el juez fundamenta su decisión en un elemento de juicio no apto para ello[273] o valora las pruebas de forma "manifiestamente irrazonable"[274] y "por completo equivocada"[275]. Por su parte, la segunda se presenta cuando el funcionario judicial "*(i)* omite o ignora la valoración de una prueba determinante para el caso concreto, sin justificación alguna; *(ii)* resuelve el caso sin contar con el material probatorio suficiente para justificar su decisión, o *(iii)* no ejerce la actividad probatoria oficiosa sin justificación alguna"[276].

207. *Posición de las partes.* El municipio de Yopal considera que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de un lado, no valoró integralmente las pruebas del expediente y, del otro, pasó por alto que la modificación de la tarifa del tributo se generó atendiendo a las necesidades de la ciudad y sus habitantes. Por su parte, la autoridad judicial accionada sostiene que el municipio de Yopal

---

[265] Corte Constitucional. Sentencia SU-155 de 2023. Cfr. Sentencias T- 008 de 2020, SU-565 de 2015, T-625 de 2016, SU-226 de 2019 y T-074 de 2018.
[266] Corte Constitucional. Sentencia SU-396 de 2024.
[267] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024, SU-354 de 2020 y SU-172 de 2015.
[268] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y SU-067 de 2023. Cfr. Sentencia SU-349 de 2022.
[269] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y SU-060 de 2024.
[270] Corte Constitucional. Sentencias SU-155 de 2023 y SU-565 de 2015.
[271] Ib.
[272] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024, SU-167 de 2024, SU-060 de 2024, SU-155 de 2023, SU-159 de 2002 y T-442 de 1994.
[273] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024, SU-167 de 2024 y SU-354 de 2020. En la primera sentencia referida, la Corte se refirió a aquellas "pruebas que por disposición de la ley no son demostrativas del hecho objeto de la decisión".
[274] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024, SU-048 de 2022 y SU-060 de 2024.
[275] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024 y T-104 de 2014.
[276] Corte Constitucional. Sentencias SU-396 de 2024, SU-167 de 2024, SU-060 de 2024, SU-387 de 2022, T-274 de 2012, T-535 de 2015, T-442 de 1994, T-233 de 2007 y SU-636 de 2015.

no acreditó que la modificación estuviere acorde con la realidad tributaria de la entidad territorial, exigencia igualmente contenida en el artículo 14 de la Ley 2082 del año 2021.

208. *Análisis del caso concreto.* La Sala encuentra que la sentencia del 4 de julio de 2024 (T-11.475.088) tiene dos argumentos principales: de un lado, que, por lo que se ha explicado a lo largo de esta providencia, las ciudades capitales no pueden establecer una tarifa superior a la que rige en el Distrito de Bogotá y, del otro, que "en el presente caso no se encuentra demostrado que la tarifa del 20 por mil dispuesta en la norma acusada, se encuentre acorde a la realidad tributaria del municipio de Yopal, porque supera la establecida en el Distrito Capital sin tener fundamento normativo alguno, y en tanto justifica la modificación normativa en datos y estudios realizados a nivel nacional, sin atender a las circunstancias propias de la ciudad capital, entre estas, las de carácter social, económico, jurídico y fiscal"[277].

209. No obstante, en lo que respecta al segundo argumento, lo cierto es que las pruebas aportadas al expediente ordinario dan cuenta de que la entidad territorial sí presentó pruebas documentales para cumplir con dicha carga, las cuales fueron parcialmente valoradas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, particularmente, al momento de sustentar la segunda conclusión transcrita antes. En efecto, en el expediente remitido a los jueces de tutela reposan dos documentos[278] que contienen *(i)* la exposición de motivos de la iniciativa de acuerdo; y *(ii)* el Acta No. 51 del Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS). Allí reposa información importante sobre la realidad tributaria de la entidad territorial, la cual, sin embargo, fue descartada en la sentencia acusada por referirse a datos nacionales y no a los datos municipales.

210. Es verdad que las mencionadas pruebas documentales dan cuenta de estadísticas nacionales sobre la "dinámica de tasas de crecimiento" y el crecimiento de "ramas de actividades económicas". No obstante, lo cierto es que en los documentos también se hace referencia: *(i)* a las ventajas de implementar la "bimestralidad" para la causación del tributo en el municipio; *(ii)* los efectos del aumento para actividades financieras en el año 2017; *(iii)* al efecto que tendría en el municipio el incremento tarifario en las actividades 301 y 302; y *(iv)* el impacto que tendría la variación en el recaudo tributario, para lo cual el municipio presentó diferentes escenarios y proyecciones posibles.

211. La Sala Plena no pretende desconocer que la valoración de tales documentos le compete a la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Es esta la autoridad que debe valorar tales evidencias y establecer si dan cuenta de la realidad tributaria del municipio de Yopal. No obstante, es importante que dicha valoración se haga de forma íntegra y, en todo caso, la autoridad judicial

[277] Expediente ordinario de segunda instancia. Archivo "010Sentencia_sentencia_628171AsociacionBanc.pdf", p. 12.
[278] Expediente ordinario de primera instancia. Archivos "2_ED_002PRUEBAS.pdf", pp. 42 y ss.; y "15_RECIBEPORCORREOELECTRONICO_DESCORRETRASLADOMUNI.pdf", pp. 15 a 83.

accionada explique por qué las pruebas no son suficientes para tales fines, partiendo del supuesto de que estas no solo se refieren a cifras del orden nacional sino que proporcionan importante información del municipio de Yopal. Todo, en el marco de la demanda de nulidad simple y de sus reproches.

212. ***Quinta conclusión.*** La Sección Cuarta del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico al dictar la sentencia del 4 de julio de 2024, debido a que no valoró en su integridad las pruebas documentales aportadas por el municipio demandante.

8. Sentido de la decisión y alcance del remedio constitucional

213. En atención a las conclusiones contenidas en los párrafos 104, 144, 204 y 212 *supra*, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que la autoridad accionada vulneró el derecho al debido proceso de las entidades territoriales accionantes, razón por la cual revocará los fallos revisados y, en su lugar, amparará los derechos al debido proceso e igualdad del Distrito de Santiago de Cali y del municipio de Yopal. En consecuencia, dejará sin efectos las sentencias del 4 de julio y el 1 de agosto de 2024, dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En complemento, le ordenará a esa autoridad judicial que profiera nuevas providencias atendiendo las razones expuestas en la presente decisión, particularmente respecto del alcance hermenéutico del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 y su interpretación conforme con la Constitución, según se explicó.

214. Igualmente, se dispondrá que la Sección Cuarta del Consejo de Estado , en el marco de sus competencias, defina cuáles son los efectos de las decisiones que adopte. Esto, para efectos tributarios y respecto de las obligaciones pagadas o reintegradas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada el 3 de septiembre del año 2025.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 13 de febrero de 2025, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado (T-10.982.711), que confirmó el fallo de la Sección Tercera, Subsección “B”, del Consejo de Estado, proferido el 4 de diciembre de 2024, por el cual se declaró improcedente la acción de tutela presentada por el Distrito de Santiago de Cali en contra de la Sección Cuarta

del Consejo de Estado. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad del Distrito de Santiago de Cali. Lo anterior, por las razones contenidas en la parte motiva de esta providencia judicial.

TERCERO. REVOCAR la sentencia del 24 de julio de 2025, proferida por la Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado (T-11.475.088), que revocó el fallo de la Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado, proferido el 19 de marzo de 2024 y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda de tutela presentada por el municipio de Yopal en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad del municipio de Yopal. Lo anterior, por las consideraciones expuestas en la presente sentencia de tutela.

CUARTO. DEJAR SIN EFECTOS las sentencias ordinarias del 4 de julio y el 1º de agosto de 2024, proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro de los expedientes ordinarios números 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171) y 76001-23-33-000-2022-01066-01 (28582), respectivamente. Esto, por lo expuesto en los considerandos del presente fallo.

QUINTO. ORDENAR a la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta decisión, emita nuevas sentencias atendiendo lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia judicial.

SEXTO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado
Con aclaración de voto

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado
Aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **15f9187d7b55d7a131c1117592f7cc5a33b67fde0bf980d32024f60d124eb28f**
Verifique este documento electrónico en: https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php

ANEXO 1

Interviniente	Síntesis de las intervenciones
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Consideró que, contrario a lo entienden los jueces de instancia, la demanda de tutela sí tiene relevancia constitucional, al menos, por dos razones: por un lado, porque "la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 realizada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado tiene un impacto directo y adverso en el alcance del principio de autonomía territorial"[1]. En términos generales, la entidad alegó que, al considerar que esta norma impone a los concejos de las ciudades capitales una subordinación absoluta a las decisiones que, en materia de tarifa de ICA adopte el Concejo Distrital de Bogotá, "se concreta un régimen de subordinación institucional que es intrínsecamente incompatible con el régimen de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución Política"[2]. Por otro lado, debido a que "el problema jurídico abordado en el proceso de nulidad tiene que ver con el recaudo tributario, lo cual afecta directamente las finanzas de la entidad accionante y, por tanto, el patrimonio público, con lo cual, el asunto trasciende el mero interés particular del Distrito de Santiago de Cali para impactar los intereses de todos los ciudadanos que viven en esa jurisdicción"[3]. Adicionalmente, la entidad afirmó que la Sección Cuarta del Consejo de Estado interpretó el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 en un sentido "abiertamente inconstitucional y contrario al sentido de la norma"[4]. En su criterio, "[e]l régimen legal al que debe someterse el Distrito Capital en materia de ICA es el consagrado en el artículo 154 del Decreto Ley de 1993, según el cual, sobre la base gravable definida por la ley, el concejo distrital aplicará una tarifa única del 2x1.000 hasta el 30x1.000"[5]. La Agencia agregó que aceptar la interpretación judicial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado supone avalar que los concejos municipales y distritales pierdan "la facultad jurídica contenida en la Constitución de «establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones», incurriendo en infracción directa de la parte final del artículo 14 de la Ley 2082, que exige —como es apenas natural— el respeto de la estructura constitucional del sistema"[6].
Procuraduría General de la Nación	Solicitó revocar los fallos revisados y, en su lugar, conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso del Distrito de Santiago de Cali. Para tales fines, la Procuraduría desarrolló tres tipos de razonamientos. *Primero,* señaló que, de acuerdo con el numeral 9º del artículo 150 de la Constitución Política, únicamente el Congreso de la República puede crear contribuciones fiscales, definiendo sus elementos esenciales. Sin embargo, añadió que, conforme a los artículos 300, numeral 4, 313, numeral 4, y 338, las entidades territoriales pueden establecer tributos, dentro del marco legal. Esto, según dijo, configura una competencia concurrente, en la que el Legislador fija los aspectos básicos del tributo y las entidades territoriales completan su regulación, respetando su autonomía. Indicó que esta distribución busca equilibrar los principios de estado unitario (CP, art. 1) y de autonomía territorial (CP, arts. 287, 300 y 313), evitando injerencias excesivas. Asimismo, refirió

[1] Expediente Digital. Archivo "004 T-10982711 Intervencion DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO 29-07-2025.pdf", p. 4.
[2] Ib.
[3] Ib. p. 5.
[4] Ib.
[5] Ib. pp. 7 y 8.
[6] Ib. p. 8.

	que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-132 de 2020, reafirmó que el Legislador debe establecer una regulación mínima que permita a las entidades locales ejercer su competencia fiscal, sin llegar a restringir injustificadamente su autonomía[7]. *Segundo*, indicó que, conforme al artículo 287 de la Carta Política, la autonomía territorial comprende la facultad de las entidades para gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que les han sido atribuidas, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios y participar en las rentas nacionales. Esta autonomía, dijo, debe garantizarse mediante la provisión de recursos adecuados y la posibilidad de tomar decisiones en materia fiscal. En ese marco, manifestó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido *(i) la autonomía fiscal*, que es la capacidad de los entes territoriales para definir su política financiera, establecer prioridades de gasto y administrar tanto los recursos propios como los transferidos y; *(ii) la potestad tributaria*, que faculta a municipios y departamentos para crear, modificar o suprimir tributos locales autorizados por el Legislador, así como fijar los elementos no regulados directamente por este, siempre que no se altere el rol constitucional del Congreso de la República. En ese sentido, dijo que la Corte Constitucional, en las sentencias C-535 de 1996, C-077 de 2017 y C-353A de 2021, ha reiterado que, si bien es cierto que la autonomía territorial puede ser regulada por el Legislador en función del interés nacional, lo cierto es que esta no puede desconocerse totalmente[8]. *Tercero*, indicó que la autonomía tributaria de las entidades territoriales les permite establecer los elementos esenciales del tributo, incluida la tarifa, (Sentencia C-720 de 1999). Asimismo, dijo que en la Sentencia C-738 de 2001, la Corte precisó que, cuando la Constitución Política otorga funciones reglamentarias directamente a las entidades territoriales, no se requiere una regulación legal minuciosa, y su autonomía debe ejercerse con independencia. Agregó que, en la Sentencia C-132 de 2020, se reiteró que el Congreso de la República no puede interferir injustificadamente en la gestión de las rentas endógenas y menos afectar la capacidad de decisión sobre el gasto público local. Con fundamento en lo anterior, la PGN cuestiona la interpretación jurídica que refleja el fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en relación con el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, pues, en la práctica, obliga al Distrito de Santiago de Cali a aplicar la tarifa establecida por el Concejo de Bogotá, mediante el Decreto 352 de 2002, modificado por el Acuerdo 816 de 2021. Esta interpretación, concluye el Ministerio Público, vulnera el principio de legalidad tributaria, al subordinar la legalidad del acuerdo municipal del Concejo de Santiago de Cali a una norma reglamentaria de igual jerarquía, esto es, un acuerdo del Concejo del Distrito de Bogotá; y, además, afecta gravemente la autonomía fiscal del ente territorial accionante, al impedirle definir la tarifa del tributo dentro del rango legal previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993. Además, indicó que el fallo acusado genera un impacto económico significativo, con una pérdida proyectada de $2.5 billones en ingresos en el 2024, lo que afecta el financiamiento de programas sociales. La entidad concluye que la interpretación acusada es contraria a la Carta Política, desconoce las fuentes del derecho y limita injustificadamente la capacidad de autogobierno de las entidades territoriales[9].
Instituto Colombiano	Abordó, en primer lugar, la relación entre autonomía territorial y la potestad otorgada por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Dijo que este artículo

[7] Expediente Digital. Archivo "041 Rta. PGN.pdf", pp. 1 a 6.
[8] Ib. pp. 6 a 9.
[9] Ib. p. 15 a 20.

de Derecho Tributario	extiende al grupo de ciudades capitales el régimen especial del Distrito de Bogotá, con lo que permite que aquellas apliquen las mismas normas surgidas del Decreto Ley 1421 de 1993, en aplicación de la autonomía administrativa y fiscal prevista en los artículos 1º y 287 de la Constitución Política. Así, consideró que las ciudades capitales pueden ejercer esta potestad dentro del marco legal fijado por la Carta y la ley, adecuando los sistemas tributarios del ICA a sus propias realidades locales. En ese sentido, el Instituto explicó que la habilitación del artículo 14 no crea un nuevo tributo, sino que permite a las ciudades capitales adoptar el marco legal especial del Distrito de Bogotá, respetando siempre el principio de legalidad tributaria. Así, concluyó, la aplicación del régimen del Distrito de Bogotá por parte de otras ciudades debe hacerse conforme a la ley y no simplemente mediante copia de las tarifas adoptadas localmente por el Concejo de Bogotá. En su criterio, una exigencia literal de adoptar las tarifas de Bogotá, desbordaría el sentido gramatical, sistemático y finalista de la norma y resultaría inconstitucional, pues vacía de contenido la autonomía de las otras ciudades capitales. Reiteró que el principio de legalidad reserva el poder de establecer los elementos esenciales del tributo a la ley, permitiendo que los entes territoriales fijen los detalles dentro de los límites legales. Señaló, entonces, que obligar a las ciudades capitales a replicar las tarifas fijadas por el Concejo de Bogotá, y no por ley, vulnera tanto la reserva de ley como la autonomía fiscal y administrativa, reconocidas a municipios y distritos en general. Sobre los efectos económicos, el Instituto se refirió a la experiencia reciente de varias ciudades, que han adoptado tarifas diferenciales para el sector financiero con base en el artículo 14 de la Ley 2082, pero ajustando su recaudo a necesidades locales y comprobando la diversidad de realidades económicas entre ciudades capitales. En ese sentido, insistió en que limitar la potestad solo a lo decidido localmente en Bogotá implicaría frenar la adecuación de las políticas fiscales a las necesidades y desarrollos sectoriales de cada ciudad, traduciéndose en menos recursos para programas sociales y una afectación directa a la calidad de vida local. Agregó que aunque no existen estudios concluyentes sobre los efectos económicos concretos, la evidencia comparada muestra que la diversidad y autonomía ha permitido un mejor ajuste tributario a la realidad de cada ciudad capital. Finalmente, el ICDT concluyó que interpretar el artículo 14 en comento como una simple remisión a los acuerdos del Concejo de Bogotá y no al marco legal especial del Decreto Ley 1421 de 1993, desconoce los principios de autonomía y reserva de ley. En suma, cerró diciendo que la Corte debe leer el artículo 14 como una ampliación de la autonomía de las ciudades capitales para aplicar el régimen especial de Bogotá, pero adaptado a sus propias circunstancias y dentro de los límites legales, no como una imposición de las decisiones tarifarias de Bogotá a todas las capitales.
Ministerio de Hacienda	Explicó que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 les otorga una facultad potestativa a los concejos de las ciudades capitales para adoptar, por iniciativa del alcalde y de acuerdo con las realidades fiscales de cada territorio, las normas que rigen en el Distrito Capital. Afirmó que esa habilitación respeta la autonomía territorial y busca fortalecer la descentralización y las finanzas locales sin imponer una regulación uniforme entre las capitales. En relación con el segundo eje temático, la entidad manifestó que la facultad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 cumple los requisitos de certeza y predeterminación porque mantiene en cabeza de los concejos municipales la definición de los elementos esenciales del tributo, dentro del marco legal que se fijó por el Legislador. Al respecto, precisó que las ciudades

	capitales no están obligadas a adoptar la tarifa establecida por el Concejo de Bogotá, pues esto sí supondría eliminar la competencia normativa que tienen los concejos municipales y distritales. En cuanto al tercer eje temático, que se relaciona con los efectos económicos de la interpretación en conflicto, el Ministerio de Hacienda informó que imponer una tarifa uniforme produciría impactos fiscales desiguales, debido a la diversidad económica de las capitales. Explicó que, según las estimaciones técnicas respecto de las dieciocho ciudades capitales que no han modificado las tarifas en el marco de la Ley 2082 de 2021, un incremento de uno (1) por mil (1000) en la tarifa del ICA, aumentaría en más de treinta y tres mil millones el recaudo por vigencia, que representa el 2% del ingreso total por concepto de ICA; mientras que igualar la tarifa al catorce (14) por mil (1000), como la de Bogotá, lo elevaría a casi trescientos mil millones de pesos por vigencia, que representa un incremento del 20% frente al nivel de 2024. Por último, anunció que, no existen estudios claros o específicos sobre los efectos de aplicar la tarifa del Distrito Capital en las demás ciudades y que, de todos modos, la interpretación que se haga del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 debe armonizar los principios de legalidad y autonomía territorial.
Consejo de Estado, Sección Cuarta	Remitió la información solicitada. No obstante, no emitió un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda, sus fundamentos y pretensiones y los ejes temáticos propuestos en el auto de pruebas del 15 de septiembre de 2025.
Consejo de Estado, magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello	Solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela. Para tales fines, aseguró que no se cumple el requisito de relevancia constitucional. Subsidiariamente, pidió que se nieguen las pretensiones de la demanda de tutela. Para esto último, sostuvo que la Sección Cuarta no incurrió en defecto sustantivo al dictar el fallo cuestionado, en el entendido de que allí se realizó una interpretación razonable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Al respecto, dijo que, "debido a que la adopción normativa, dispuesta en la Ley Orgánica 2082 de 2021, no recae sobre parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que «rigen» en Bogotá (que son las que fijan los contenidos concretos sobre los cuales se cobra el tributo), (…) la sentencia cuestionada decidió que la norma aplicable para determinar la tarifa era el artículo 4 del Acuerdo Distrital 816 de 2021"[10]. Así, explicó que la tarifa en el Distrito de Santiago de Cali no debió determinarse a partir del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, pues "esta es una disposición que establece un parámetro, de manera que, no corresponde a la norma que «rige» en el Distrito Capital para determinar este elemento de la obligación tributaria". En su criterio, se ha debido observar la tarifa establecida en el Acuerdo 816 de 2021, pues es la que "rige" para la determinación del tributo en el Distrito Capital de Bogotá. Al respecto, precisó que "el alcance de la palabra «rigen» determina la norma aplicable para la adopción normativa. Insistió en que el Legislador no dispuso de manera general la aplicación de las disposiciones del Distrito Capital en materia de ICA, sino que precisó «las normas que rigen», con lo cual, de manera puntual, determinó o limitó que la norma a adoptar por la ciudad capital, son las que Bogotá hubiere implementado o que se encuentran vigentes en su jurisdicción"[11]. Señaló que lo que pretendió el Legislador es que las ciudades capitales apliquen la misma normativa que "rige" en el ICA en Bogotá, pero no autorizar a que "establezcan un tratamiento tributario más alto en sus jurisdicciones frente al

[10] Expediente Digital. Archivo "054 Rta. Consejo de Estado - Seccion Cuarta (despues de traslado).pdf", p. 3.
[11] Ib. p. 6.

	que se encuentra vigente en el Distrito Capital”[12]. Sobre el particular, dijo que “la voluntad del legislador con el establecimiento de la adopción normativa no es otra que las ciudades capitales (capitales de los departamentos) logren la eficiencia tributaria que ha tenido Bogotá D.C. con las normas que ha aplicado para cobrar el ICA, y que le han generado un mayor recaudo en comparación con las demás entidades territoriales”[13]. Aseguró, además, que la autonomía territorial no es absoluta porque encuentra límites en la Ley y en la Constitución Política. En el caso del ICA, dijo que dicha autonomía se debe ejercer en el marco establecido en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, el cual autoriza la adopción de nuevas tarifas del impuesto, siempre que estén sujetas a las vigentes en Bogotá. Así, concluyó que el fallo acusado no vulnera el principio de autonomía territorial y tampoco supone una lesión del derecho a la igualdad. La magistrada pidió tener en cuenta que las consecuencia de la norma no deben servir como parámetro de interpretación jurídica. Sin embargo, señaló que la interpretación que propone la parte accionante termina afectando a los contribuyentes, pues las entidades financieras “aumentarían sus precios”. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la doctora Gutiérrez Argüello resalta que “la interpretación planteada en la sentencia fue realizada por el juez natural, que tiene independencia y autonomía judicial, más todavía cuando le ha sido otorgada la competencia funcional especializada en materia administrativa, como ocurre con el Consejo de Estado, la cual encuentra límite en la desviación caprichosa y arbitraria de la ley, lo que no se presenta en este caso, en tanto la interpretación realizada es jurídica y razonable, pues como se expuso en líneas atrás, es la que se encuentra más acorde con el ordenamiento jurídico, la función sustancial de la ley, y el objeto de la jurisdicción”[14].
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapitales	Defendió la autonomía tributaria de las entidades territoriales. *Por un lado,* señaló que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 reconoce una facultad normativa de carácter potestativo, que permite a los concejos de las ciudades capitales adoptar las normas tributarias aplicables en Bogotá, sin que esto implique una obligación de replicar las tarifas vigentes en el Distrito Capital. Indicó que resultaría gravoso permitir que este último defina las tarifas aplicables en todas las ciudades capitales, pues esto desconocería la autonomía de las entidades territoriales y contravendría el principio de descentralización administrativa, al implicar una “recentralización” de funciones que, conforme a la Constitución Política, fueron conferidas a las entidades territoriales. Añadió que el Distrito Capital regula sus tributos con base en la realidad de sus propios habitantes y en atención a las particularidades de su territorio, pero no le corresponde decidir sobre las condiciones fiscales de las demás ciudades capitales. *De otro lado,* dijo que la habilitación mencionada tiene como propósito que las demás ciudades capitales, en ejercicio de su autonomía, decidan si adoptan o no modificaciones en sus tributos, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 1421 de 1993, de manera que esas disposiciones puedan adecuarse a las particularidades de cada territorio. Agregó que de interpretarse que las tarifas correspondan a las fijadas en el Acuerdo Distrital 816 de 2021, se afectaría el principio de legalidad tributaria y se pondría en riesgo la seguridad jurídica y la estabilidad financiera de las ciudades capitales. Precisó que, adicionalmente, se vulneraría el principio de legalidad tributaria porque las tarifas que adoptarían las ciudades capitales no provendrían ni del Legislador ni de sus respectivos concejos municipales o distritales, sino de un órgano de

[12] Ib. p. 8.
[13] Ib. p. 7.
[14] Ib. p. 9.

	representación popular ajeno a las realidades propias de cada ente territorial, esto es, el Concejo de Bogotá. *Finalmente*, luego de referir las ciudades capitales que incrementaron la tarifa con fundamento en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, concluyó que de anularse los acuerdos de las ciudades que tienen una tarifa superior al catorce (14) por mil (1000), el impacto fiscal agregado por menor recaudo sería de aproximadamente $559.073.596.322 pesos y en el hipotético caso de que se obligara a las ciudades capitales a devolver lo recaudado, en principio, sería ese mismo valor el que se debe reintegrar.
Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia – Asobancaria	Intervino en defensa de la decisión del Consejo de Estado. Indicó que la tutela no cumple con la exigencia de relevancia constitucional, ya que se pretende utilizar el amparo para reabrir el debate suscitado y resuelto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Agregó que no se incurrió en defecto sustantivo, debido a que el Consejo de Estado efectuó una interpretación razonable de la norma objeto de la controversia, al concluir que la norma que "rige" en el Distrito Capital es el artículo 4º del Acuerdo Distrital de Bogotá 816 de 2021 y no el Decreto Ley 1421 de 1993, puesto que este establece unos límites, pero no hace efectiva una tarifa en específico. Precisó que la autonomía territorial debe ejercerse dentro del marco de legalidad, y que la adopción de normas tributarias de Bogotá no faculta a las capitales para crear tarifas distintas a las efectivamente aplicadas en dicho distrito, en tanto deben aplicar las que allí "rige", no la que puede llegar a "regir". En su concepto, el Decreto Ley 1421 de 1993 constituye un marco habilitante, pero no es la norma que efectivamente rige en Bogotá. Expresó que, cuando el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 señala que una ciudad capital puede adoptar las normas que "rigen" para Bogotá, dichas normas constituyen el marco normativo vinculante para esa disposición, independientemente de que se materialicen en acuerdos, decretos, resoluciones o leyes. Finalmente, destacó la importancia de preservar la seguridad jurídica y la confianza legítima en materia tributaria, Aseguró que el juez natural, esto es, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, es la que debe definir el alcance de las disposiciones tributarias, lo que ya hizo de forma razonable y sin incurrir en arbitrariedades. Adicionalmente, indicó que si la Corte "permite" incrementar las tarifas del ICA de las ciudades capitales hasta niveles de 30 por 1000 y si estas decidieran de manera simultánea aplicar este tope, el impacto potencial de la carga tributaria para el sector financiero ascendería a 2.1 billones de pesos. Esto, añadió, conllevaría a que las tasas de colocación promedio se incrementen entre 1.6 y el 3%, lo que representaría un perjuicio para los consumidores financieros.
Clínica Jurídica Universidad del Magdalena	Explicó que la autonomía territorial y la potestad otorgada por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se relacionan de forma complementaria, pues dicha disposición habilita mecanismos de armonización normativa sin imponer uniformidad, preservando la legalidad tributaria reforzada y evitando delegaciones automáticas. En consecuencia, adujo que la remisión debe ser estática y voluntaria, nunca dinámica ni automática, garantizando que cada entidad territorial decida conforme a su realidad y con respeto de su autonomía fiscal. Precisó que Yopal ejerció la facultad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Indicó que, a través del Acuerdo 022 de 2021, su concejo fijó una tarifa del ICA del veinte (20) por mil (1000) para el sector financiero. Sin embargo, agregó, el Consejo de Estado anuló esta tarifa por exceder la vigente en Bogotá. Añadió que, posteriormente, una tutela revocó esa decisión. Con todo, durante el trámite de tutela se pudo establecer que ese fallo de tutela fue revocado en segunda instancia.

	Por otro lado, adujo que si se impusiera la obligación de adoptar la tarifa de Bogotá en todas las ciudades capitales: *(i)* podría generarse desajuste fiscal con la realidad económica local, pues altas afectarían la productividad en economías más frágiles y tarifas bajas reducirían la suficiencia fiscal en economías más dinámicas; *(ii)* se limitaría la gestión fiscal local, al impedir ajustes según sectores específicos o ciclos económicos; *(iii)* habría un impacto en la competencia interjurisdiccional, reduciendo incentivos para adaptar políticas tributarias al contexto local; *(iv)* en términos distributivos, la tarifa única podría ser regresiva en economías de menor productividad; y *(v)* administrativamente, aunque se simplificaría para algunos contribuyentes, aumentarían los riesgos de evasión y cartera morosa si la tarifa no se adapta adecuadamente[15].
Universidad ICESI	Consideró que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 debe ser interpretado en armonía con los principios de autonomía territorial y legalidad tributaria. En ese sentido, señaló que la disposición demandada no traslada a las ciudades capitales la obligación de replicar automáticamente las tarifas fijadas por el Concejo de Bogotá, sino que les otorga la facultad de adoptar de manera diferenciada y contextualizada, los lineamientos del Decreto Ley 1421 de 1993. Sostuvo que entender lo contrario vulneraría los artículos 287 y 338 de la Constitución Política, en tanto implicaría desconocer la autonomía fiscal de las entidades territoriales y la reserva de ley en materia tributaria. Por último, advirtió que exigir a las ciudades capitales la aplicación obligatoria de las tarifas del ICA del Distrito Capital, afectaría el principio de legalidad tributaria y la jerarquía normativa de la ley frente a los acuerdos locales. Indicó que una interpretación restrictiva del artículo 14 limitaría la autonomía fiscal de las capitales y reduciría su capacidad para ajustar los ingresos tributarios a las condiciones económicas propias de cada territorio. En consecuencia, defendió una lectura conforme la Constitución Política que preserve la autonomía territorial y garantice la eficacia del sistema tributario dentro del modelo de Estado unitario y descentralizado.
Universidad Externado de Colombia	Consideró que le asiste razón a la parte actora al considerar que la competencia establecida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, en materia de ICA, supone una remisión normativa a las normas que rigen en el Distrito de Bogotá, es decir, la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y el Decreto Ley 1421 de 1993, y no las disposiciones tributarias materialmente adoptadas por aquel. Para sustentar su postura, la institución educativa plantea dos argumentos: *primero*, invocó el principio de autonomía de los entes territoriales en materia tributaria. Al respecto, dijo que, de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política, los concejos ejercen su poder impositivo dentro de un marco de autorización legal previo, que condiciona su actuación y evita que creen tributos nuevos. De esta manera, dijo, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 limita la potestad de las entidades territoriales a la ley que rige en el Distrito de Bogotá, en otras palabras, es la ley la que limita y define el alcance la autonomía fiscal y no los actos administrativos. Por el contrario, añadió, la interpretación de la Sección Cuarta del Consejo de Estado desnaturalizaría el principio de autonomía y crearía un sistema en el que un municipio está sometido a la voluntad normativa de otro. *Segundo*, se refirió al principio de legalidad en materia tributaria. Manifestó sobre el particular que, de acuerdo con el artículo 338 de la Carta Política, solo mediante leyes, ordenanzas o acuerdos se pueden fijar los elementos esenciales de los tributos, claro está, teniendo en cuenta las dinámicas propias de la autonomía fiscal y poder tributarios propios de las entidades territoriales. Explicó que en el caso de los municipios esta potestad está subordinada a la ley que crea el impuesto y señala sus parámetros generales. Añadió que, para el

[15] Expediente Digital. Archivo "045 Rta. Universidad del Magdalena.pdf", p. 11.

	ICA, el principio de legalidad obliga a que las tarifas fijadas por los municipios se encuentren dentro de los rangos de la ley, como el Decreto Ley 1421 de 1993, por lo que, concluyó, decir que las tarifas deben limitarse de conformidad con un acuerdo del Distrito de Bogotá sería contrariar este principio y, en todo caso, el artículo 14 de la Ley 2082 no delegó la facultad de definir tarifas en el concejo de la capital de la República.
Universidad Pontificia Bolivariana	Manifestó que la Corte Constitucional debería adoptar una decisión que maximice el alcance del principio de autonomía territorial, de modo que se entienda que los concejos distritales y municipales de las ciudades capitales pueden hacer uso de la facultad establecida en artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de manera amplia y flexible, pero dentro de los límites establecidos en el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993. En su criterio, una postura contraria, que restrinja el alcance de esta potestad a las tarifas fijadas por el Concejo de Bogotá, convertiría a los concejos de las ciudades capitales en simples notarios, lo cual, además de vaciar de contenido práctico la competencia de las ciudades capitales, desconocería las realidades económicas de los territorios y afectaría de manera innecesaria y desproporcionada la descentralización. En ese sentido, la universidad entiende que la expresión "las normas que rigen" se refiere al marco legal general del decreto ley, no a decisiones tarifarias específicas del Concejo de Bogotá. Esta interpretación, según lo señaló la institución académica, se fundamenta en estos tres principios constitucionales: *La autonomía territorial*. Al respecto, dijo que la Corte ha promovido una "tendencia expansiva"[16] del principio de autonomía territorial, la cual busca *(i)* aumentar la capacidad de entidades territoriales para la descentralización y la gestión de sus intereses; *(ii)* transferir competencias desde órganos centrales al nivel territorial; y *(iii)* propiciar el reconocimiento de la diversidad territorial. Al amparo de lo anterior, la Universidad argumenta que la Ley 2082 de 2021, al crear la categoría de ciudades capitales, se inscribe, precisamente, en esta tendencia expansiva, pues busca fortalecer la descentralización administrativa y fiscal de los entes territoriales. Para fundamentar este argumento, citó la Sentencia C-897 de 1999, que, según dijo, estableció tres criterios para determinar si un tributo es nacional o territorial[17], los cuales aplicó al caso concreto para concluir que, como el ICA es un tributo territorial cuya recaudación es íntegra en la jurisdicción local, los concejos deben participar sustancialmente en su configuración. *El principio de legalidad tributaria.* Empezó señalando que, de acuerdo con la Sentencia C-389 de 2023, el mencionado principio se compone de cuatro facetas: *(i)* representación (no taxation without representation); *(ii)* irretroactividad; *(iii)* reparto de competencias normativas; y *(iv)* certeza tributaria. Particularmente, consideró que la faceta representación se vería lesionada si una ciudad capital debe adoptar la tarifa fijada por el Concejo de Bogotá, ya que este no representa a los ciudadanos del respectivo ente territorial. Por esto, concluyó, la remisión que trae el artículo 14 debe entenderse a la norma con rango, no a los acuerdos municipales de la Capital. *Los efectos prácticos refuerzan esta argumentación*. Algunas ciudades capitales como Yopal, Barranquilla y Medellín han intentado ejercer esta potestad; Yopal fijó 20x1000 (cfr. fj. 8 *supra*), mientras que Barranquilla ha justificado sus decisiones tarifarias en autonomía territorial aunque hasta el momento se mantiene en los límites. El concepto presenta un modelo de

[16] Sentencia C-268 de 2022.
[17] (a) criterio formal (claridad sobre titularidad), (b) criterio orgánico (participación de órganos locales en su imposición), y (c) criterio territorial (origen de la recaudación en la jurisdicción).

	variación de recaudo que ilustra cómo diferentes tarifas impactan los ingresos municipales según el sector[18].
Universidad Libre de Bogotá	Solicitó dejar sin efecto la sentencia, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y, en su lugar, dictar un fallo de reemplazo que corrija la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Indicó que dicha autoridad judicial incurrió en los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución, debido a que interpretó el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de manera contraevidente y manifiestamente irrazonable. Igualmente, manifestó que la entidad accionada no tuvo en cuenta los principios de legalidad, autonomía territorial e igualdad tributaria, debido a que, en su criterio, una correcta interpretación del mencionado artículo lleva entender que las normas que rigen al Distrito de Bogotá hacen referencia a las normas con fuerza de ley que configuran el régimen tributario de la ciudad, es decir, el Decreto Ley 1421 de 1993. Por tanto, concluyó que no debe entenderse que la remisión normativa prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 hace referencia a normas de carácter administrativo territorial (concejo de Bogotá), sino a normas de índole legal.
Universidad Tecnológica del Chocó	Enfatizó la importancia del principio de autonomía territorial como expresión del pluralismo y la descentralización, consagrados en la Constitución Política. Señaló que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no impone obligaciones a las capitales, sino que habilita a sus concejos municipales o distritales para decidir si adoptan las normas de Bogotá, adaptándolas a las realidades locales. Indicó que la autonomía fiscal se enmarca en el respeto al principio de legalidad tributaria, de modo que las decisiones sobre tarifas deben tomarse mediante acuerdos municipales ajustados a los procedimientos democráticos. Estimó que se lesiona el principio de legalidad tributaria si se asume que la tarifa del ICA fijada en el Distrito Capital de Bogotá aplica automáticamente a todas las ciudades capitales.
Corporación Universitaria del Meta	Indicó que el principio de autonomía territorial y la potestad reconocida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se complementan, porque este última otorga una facultad normativa que fortalece la descentralización administrativa y fiscal, conforme a los artículos 1, 113, 287, 313 y 338 de la Constitución Política. Además, explicó que el ámbito de aplicación de la norma en cita es facultativo y no imperativo, pues el ejercicio de esa potestad por parte de los consejos municipales o distritales no constituye una obligación ni limita la autonomía territorial, sino que amplía las herramientas de gestión tributaria, especialmente, respecto de los impuestos predial unificado y de industria y comercio. Por otro lado, señaló que, desde una perspectiva dogmático tributaria, los elementos de la potestad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 deben analizarse conforme a los componentes esenciales de todo tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Concluyó que la disposición no impone la adopción de las tarifas del distrito Capital, sino que habilita a los concejos de la ciudades capitales para fijar las propias dentro del rango legal establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993. Finalmente, señaló que los límites de la autonomía territorial no derivan de la obligación de replicar las tarifas de Bogotá como Distrito Capital, sino del respeto de la Constitución Política y de la Ley, en especial de los principios de legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad y coordinación fiscal, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-056 de 2019.
Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá	Indicó que la relación entre el principio de autonomía territorial y la potestad reconocida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, radica en que la facultad de adoptar la normativa del Distrito Capital de Bogotá se ejerce en el marco de la descentralización administrativa. En este sentido, explicó que su aplicación

[18] Expediente Digital. Archivo "14. Universidad Pontificia Bolivariana - T-10.982.711. Respuesta de la Clinica Jurídica de la Universidad Pontificia Bolivariana al oficio OPT-A-618-2025", p. 17.

	es optativa y no desborda los principios sobre los cuales se fundamenta[19]. Por lo anterior, considera que la aplicación optativa de este artículo debe darse bajo ciertos presupuestos, tales como la iniciativa del alcalde y la observancia de las realidades tributarias propias de cada ciudad capital que pretenda adoptarlo[20]. En relación con lo anterior, destacó que, según la jurisprudencia constitucional, la posibilidad contenida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no riñe con el principio de autonomía territorial, en la medida en que no constituye una imposición, sino una facultad de adopción normativa[21]. Adicionalmente, señaló que, si bien el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 faculta a las ciudades capitales para adoptar una tarifa dentro del rango establecido en el numeral 6º del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, esto no implica que deban desconocer su realidad económica particular. En efecto, agregó, dicha habilitación no excluye la posibilidad de que el concejo municipal delibere sobre este aspecto. Así, advirtió que se vulnera el principio de legalidad tributaria mediante la imposición de la tarifa del impuesto del Distrito Capital, toda vez que ello sometería a un municipio que goza de autonomía territorial a la voluntad del concejo municipal de otra ciudad con realidades tributarias, sociales y económicas diferentes[22].
Secretaría de Hacienda de San José del Guaviare	Explicó el alcance de las normas locales y señaló que estas garantizan el ejercicio responsable de la gestión tributaria municipal y fortalecen la autonomía fiscal y la autosuficiencia del municipio.
Alcaldía de San José de Cúcuta	Explicó que la interpretación del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 debe ajustarse a las realidades macroeconómicas, social, fiscales y ambientales de cada territorio. Afirmó que la imposición automática de las tarifas del ICA adoptadas por el Distrito Capital de Bogotá desconoce el principio de autonomía territorial que consagra la Constitución Política. La entidad territorial estimó que el Decreto 352 de 2002, que fija las tarifas para Bogotá, no tiene rango de ley y, por lo tanto, no puede imponerse a las demás capitales. En ese sentido, concluyó que la aplicación uniforme de las tarifas del Distrito Capital afectaría la equidad, la seguridad jurídica y la sostenibilidad fiscal de los municipios, al desconocer sus condiciones económicas y productivas.
Alcaldía de Medellín	Intervino para defender la autonomía de las ciudades capitales para decidir, de acuerdo con sus realidades sociales y económicas, la adopción de una tarifa diferente a la del Distrito Capital (dentro de los rangos fijados para este). Para tales fines, el ente territorial se refirió a dos principios y desarrolló un argumento adicional. *Autonomía territorial en materia tributaria.* El ente territorial dijo que, en virtud de este principio, las entidades territoriales gozan del derecho a gestionar sus propios intereses, lo que incluye la administración de sus recursos y la facultad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, aclaró que la autonomía fiscal de las entidades territoriales no es absoluta. En esa línea, aseguró que la creación de nuevos tributos, así como la modificación de los elementos esenciales de los mismos, requiere de una autorización legal previa y debe ejercerse en armonía con el principio de unidad del Estado[23]. De esta manera, adujo, se busca un equilibrio entre el principio unitario y la autonomía territorial, garantizando que la descentralización fiscal no se traduzca en una

[19] Expediente Digital. Archivo "043 Rta. Secretaria Juridica - Alcaldia Bogota.pdf", p. 2
[20] Ib. p.3
[21] Ib. p.2
[22] Ib. pp. 5 y 6
[23] Expediente Digital. Archivo "13. Alcaldía de Medellín-202530479201.pdf", p. 2.

	fragmentación del Estado, pero tampoco en una restricción injustificada de la capacidad de gestión de los entes territoriales. Así, concluyó, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no es una imposición para las entidades territoriales sino que, por el contrario, refuerza la autonomía y la descentralización al permitirle elegir si usa o no el régimen tributario aplicable para el Distrito de Bogotá, claro está, atendiendo a sus particularidades económicas, sociales y fiscales. *Principio de legalidad tributaria*. En su criterio, este principio establece que únicamente los órganos de representación popular están facultados para crear, modificar o suprimir tributos, en los términos previstos por la Constitución Política, particularmente, el artículo 338. Esta exigencia, adujo, no solo garantiza la legitimidad democrática de la imposición fiscal, sino que también protege la seguridad jurídica de los contribuyentes. Al respecto, explicó que, en el marco del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, el ámbito de aplicación del principio de legalidad es claro: *(i)* corresponde a la ley habilitar la adopción de las normas que rigen en Bogotá; *(ii)* corresponde a los concejos municipales o distritales ejercer esa habilitación mediante un acto normativo local que adopte o adapte las tarifas. Por lo anterior, añadió, la determinación de las tarifas del ICA en las ciudades capitales debe estar sustentada en: (a) la habilitación legal, esto es, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, (b) la decisión expresa del concejo local y (c) el respeto al principio de capacidad contributiva y los límites constitucionales (CP, arts. 287, 294 y 338) *Efectos económicos de la interpretación acusada*. El distrito interviniente pidió tener en cuenta que la adopción de estas tarifas puede tener efectos económicos significativos: por un lado, puede aumentar el recaudo fiscal local y fortalecer la capacidad financiera de las ciudades capitales; por otro, puede impactar la competitividad y la localización de entidades financieras, así como la dinámica económica local, dependiendo de la elasticidad de la base gravable y la reacción de los contribuyentes. De todos modos, precisó, la jurisprudencia ha señalado que la adopción de estas tarifas debe estar debidamente justificada en estudios económicos y en la realidad tributaria de cada ciudad, para evitar arbitrariedades y garantizar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida. Finalmente, el Distrito de Medellín informó que varias ciudades capitales, como Barranquilla, Cartagena, Cali y Medellín han discutido en sus concejos la adopción de las normas tributarias que rigen en Bogotá en materia del ICA. Sin embargo, agregó, la implementación ha sido parcial y diferenciada, atendiendo a las realidades fiscales y productivas de cada territorio.
Alcaldía de Neiva	Por un lado, indicó que, de conformidad con los artículos 287 y 294 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía tributaria para administrar recursos y establecer tributos. Precisó que la Ley 14 de 1983 autoriza a los concejos municipales a fijar tarifas del ICA[24]. Por otro lado, adujo que el ámbito de aplicación de la potestad otorgada por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 debe referirse a las tarifas máximas establecidas en el numeral 6 del artículo 154 de la Ley 1421 de 1993, y no a las tarifas fijadas en el Acuerdo 816 de 2021 del Concejo de Bogotá. En esa medida, explicó que asumir que las ciudades capitales deben aplicar la misma tarifa del ICA fijada por Bogotá contraviene el principio de legalidad tributaria, ya que:*(i)* este exige que los tributos se establezcan por ley, sin imponer límites que afecten la autonomía fiscal territorial; y *(ii)* el Acuerdo 816 de 2021 tiene un rango normativo inferior al Decreto Ley 1421 de 1993.

[24] Expediente Digital. Archivo “053 Rta. Alcaldia de Neiva (despues de traslado).pdf”, p. 1.

	Además, refirió que las realidades económicas de las demás ciudades capitales son distintas, por lo que no deben estar sujetas a decisiones adoptadas exclusivamente por el Distrito Capital. Igualmente, manifestó que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 permite a los concejos de ciudades capitales adoptar normas tributarias de Bogotá, siempre y cuando: *(i)* la iniciativa sea del alcalde; *(ii)* se ajuste a la realidad tributaria local; y *(iii)* se ajuste a lo dispuesto al Decreto Ley 1421 de 1993 y a los artículos 338 y 363 de la Constitución Política[25]. En ese sentido, señaló que el ámbito de aplicación del principio de legalidad tributaria debe centrarse en lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993, que fija un rango tarifario legal, entre el dos (2) y el treinta (30) por mil (1000), dentro del cual los concejos pueden decidir conforme a su autonomía. Añadió que, en 2024, el municipio de Neiva propuso aumentar las tarifas del ICA, fijando hasta el veinte (20) por mil (1000) para el sector financiero, con base en estudios económicos y de recaudo. No obstante, tras la Sentencia No. 28582 del 1 de agosto de 2024 del Consejo de Estado, que limitó las tarifas a las aplicadas por Bogotá, la propuesta fue ajustada para cumplir con ese tope legal[26]. Afirmó que si las ciudades capitales están obligadas a adoptar la tarifa del ICA fijada para Bogotá, como en el caso de Neiva, se generan efectos económicos negativos. Por ejemplo, manifestó que el municipio dejó de recaudar cerca de 6 mil millones de pesos, lo que representa una disminución del 41 % frente a lo proyectado con una tarifa mayor[27]. Además, indicó que, según el estudio económico del Proyecto del Acuerdo, entre 2019 y marzo de 2024, el sector financiero en Neiva presentó una disminución en la tasa de ocupación, atribuida, principalmente, a procesos de automatización, sistematización y otros avances tecnológicos, lo cual ha generado efectos económicos negativos para los ciudadanos. Finalmente, refirió que no existen estudios económicos o fiscales en el municipio de Neiva sobre los efectos de adoptar la tarifa del ICA establecida para Bogotá. Esto, porque la administración simplemente acató el fallo del Consejo de Estado durante el trámite del Proyecto de Acuerdo 013 de 2024, sin realizar un análisis previo de impacto[28].
Alcaldía de Armenia	El interviniente considera que la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado incurrió en un defecto sustantivo al contradecir los artículos 1, 13, 287 y 338 de la Constitución Política. A su juicio, esta providencia restringe la autonomía fiscal de las demás ciudades capitales, al trasladar la facultad de fijar elementos esenciales del tributo, como la tarifa, a un concejo diferente al del ente territorial que lo implementaría. Precisó que la Corte Constitucional ha reiterado que la autonomía territorial permite a las entidades locales definir y estructurar los componentes de los tributos autorizados por el Legislador. Esto les otorga una amplia independencia para regular aspectos como la determinación, liquidación, recaudo, control, tarifas, bases gravables, sujetos pasivos y beneficios tributarios[29]. En esa medida, indicó que *(i)* de conformidad con el artículo 287 de la Carta Política, las entidades territoriales cuentan con autonomía, la cual las faculta en administrar sus recursos y establecer tributos; y *(ii)* el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 habilita a las ciudades capitales, por iniciativa de sus alcaldes,

[25] Ib. pp. 3 y 4.
[26] Ib. pp. 5 y 6.
[27] Ib. pp. 6 y 7.
[28] Ib. p. 7.
[29] Expediente Digital. Archivo “018 Rta. Alcaldia de Armenia.pdf”. 2.

	para adoptar el régimen del ICA vigente en Bogotá. Además, refirió que la potestad conferida por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se sustenta en cuatro elementos esenciales: *(i)* la facultad del concejo municipal para decidir si adopta el régimen especial del Distrito Capital; *(ii)* la presentación del proyecto de adopción por iniciativa del alcalde; *(iii)* la adecuación de dicha adopción a las condiciones fiscales, económicas y sociales de la entidad territorial; y *(iv)* el respeto a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico superior[30]. Especificó que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 debe interpretarse conforme a los principios de autonomía fiscal y descentralización, siendo su aplicación voluntaria y ajustada a las realidades tributarias locales. Aclaró que esta disposición no obliga a replicar la tarifa de Bogotá, sino a acoger su marco normativo general, que incluye la base gravable especial, la periodicidad del impuesto y el rango tarifario, entre dos (2) y treinta (30) por mil (1000), establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993. Por lo tanto, en su criterio, cada ciudad capital conserva la facultad de fijar su propia tarifa del ICA[31], lo cual garantiza tanto la unidad del sistema tributario nacional como la autonomía territorial para adaptar la tarifa a las condiciones locales. En ese sentido, refirió que el principio de legalidad tributaria no exige que haya una tarifa única para todas las localidades, sino un marco general que permita a las entidades territoriales actuar dentro de sus competencias, respetando los principios constitucionales de equidad y progresividad[32]. El interviniente considera que imponer que la tarifa del ICA de Cali sea igual a la establecida por el Distrito Capital de Bogotá vulnera el principio de legalidad tributaria y los artículos 313 y 338 de la Constitución Política, ya que despoja a los concejos de su facultad constitucional para fijar su propia tarifa, trasladándola a otro órgano legislativo ajeno a su jurisdicción. Además, señaló que se afecta el principio de certeza tributaria, al hacer que la tarifa local dependa de cambios políticos o fiscales externos, generando inseguridad jurídica para Cali y las demás ciudades capitales. Ahora bien, el municipio de Armenia explicó que ha ejercido la potestad otorgada por el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, estableciendo tarifas para actividades financieras entre el diez (10) y el doce punto cinco (12.5) por mil (1000). Finalmente, señaló que no es viable que todas las ciudades capitales adopten la misma tarifa del ICA vigente en Bogotá, debido a que, en primer lugar, ello impediría el fortalecimiento de las finanzas locales necesarias para afrontar las cargas adicionales que enfrentan dichas ciudades. En segundo lugar, por cuanto Bogotá cuenta con una mayor capacidad financiera y administrativa, lo que le permite establecer tarifas más bajas, mientras que otras ciudades capitales requieren tarifas más elevadas para alcanzar sostenibilidad fiscal y atender adecuadamente sus necesidades[33].
Alcaldía Bucaramanga	El municipio solicitó se concediera la acción de tutela. Argumentó que la tarifa del ICA de Bogotá no constituye un límite jurídico para Bucaramanga. El límite es la Constitución Política y la Ley, no un acuerdo de otro concejo. Aunado a esto, la imposición de la tarifa específica de Bogotá, fijada por un acuerdo distrital, vulnera el principio de legalidad tributaria al ignorar la reserva de ley, despojar al concejo local de su competencia y contradecir la finalidad de la Ley 2082 de 2021, situación que afecta la legitimidad y la eficacia del sistema tributario territorial. Concluyó que la postura de la Sección Cuarta del Consejo de Estado no solo es jurídicamente insostenible, sino que atenta contra la estructura descentralizada del Estado colombiano.

[30] Ib. pp. 3 y 4.
[31] Ib. p. 4.
[32] Ib. pp. 7 y 8.
[33] Ib. p. 11.

Alcaldía de Cali	Remitió un informe del Departamento Administrativo de Hacienda de Cali, relacionado con los recursos que ha dejado y dejará de recibir el municipio con ocasión de la sentencia del Consejo de Estado que cuestiona. Particularmente, explicó que, desde que se declaró la nulidad del acuerdo, el municipio debió volver a cobrar solo el cinco (5) por mil (1000) al sector financiero, hasta tanto no se expida el nuevo acuerdo en el que se establezca una tarifa del catorce (14) por mil (1000). Así, de acuerdo con la entidad territorial, la modificación tarifaria no prevista en el presupuesto de la vigencia fiscal 2024 ocasionó una disminución inmediata del recaudo del ICA cuantificada en más de ciento doce mil millones de pesos ($112.478 millones). Sumado a ello, informó que en 2025, 2026 y 2027, la pérdida de ingresos se estima, respectivamente, en más de ciento dieciséis mil millones ($116.027 millones), más de ciento veinte mil millones ($127.629 millones) y más de ciento cuarenta mil millones ($140.392 millones)[34]. A lo anterior, dijo, se debe agregar las devoluciones a que haya lugar, lo que, en total, genera un impacto acumulado cercano a los dos punto cinco billones de pesos ($2,5 billones) en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual, señaló, debía ser utilizado en gasto social, en particular, por las secretarías de Bienestar Social, de Educación y de Seguridad y Justicia. Explicó que, en el mencionado contexto, la pérdida de los recursos afecta directamente programas de atención a población vulnerable, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la mejora de la infraestructura educativa, poniendo en riesgo la garantía efectiva de derechos fundamentales como la educación, la seguridad y el bienestar social de los habitantes de Santiago de Cali. Adicionalmente, dijo que la reducción de recursos golpea directamente la atención a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, retrasa los esfuerzos por mejorar la calidad y cobertura educativa en las comunas periféricas y debilita las estrategias de seguridad ciudadana en una ciudad que enfrenta altos índices de criminalidad y delito.
Concejo Cali	Envió los siguientes documentos: 1. El concepto de la directora del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, respecto al acuerdo cuestionado. En este documento se asegura que el proyecto de ordenanza se encuentra de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales, en particular, la Ley 2082 de 2021, al acoger el Decreto Ley 1421 de 1992 que se aplica en el Distrito de Bogotá. 2. La exposición de motivos del proyecto de acuerdo (0529 de 2022). Asegura que los efectos negativos generados por la pandemia ocasionaron medidas como la Ley 2082 de 2021, que habilita la adopción de las normas que rigen en el ciudad de Bogotá en materia del ICA, con el fin de que los municipios puedan adoptar tarifas hasta del treinta (30) por mil (1000). Para explicar esta afirmación se refiere a los artículos 287 y 338 de la Carta Política. Además, frente al sustento fáctico de la iniciativa, explica que el sector financiero ha ido creciendo en los últimos años y que su crecimiento en el PIB ha sido de un 158%, lo cual, en virtud de la lógica redistributiva, justifica una tarifa más alta del tributo para este sector. Sumado a ello, se explica que el incremento será utilizado para reactivar la economía, afectada por la pandemia, sin afectar gravemente al sector financiero ni superar los límites aplicables a la ciudad de Bogotá. Resaltó que el proyecto de acuerdo que presentó la alcaldía proponía un aumento del catorce (14) por mil (1000) y esta cifra se aumentó en el debate en el concejo municipal al veintitrés (23) por mil (1000). 3. Ponencia primer debate del proyecto de acuerdo (0529 de 2022). Explica que la conveniencia del proyecto es irrefutable ante la crisis económica y social generada por la pandemia, la cual generó un impacto económico negativo en el recaudo de diferentes tributos del orden distrital, lo que, a la vez, dificulta la

[34] Expediente Digital. Archivo “33 “20254131040009191 1”, p. 3.

	inversión que debe adelantarse en distintos componentes enmarcados en el Plan de Desarrollo.
Alcaldía de Cali (segundo escrito)	Realizó un resumen de las intervenciones presentadas en el curso del proceso y concluyó que todos los participantes a excepción de Asobancaria consideraron que es evidente la vulneración de los principios de autonomía territorial en materia tributaria y de legalidad por parte de la sentencia cuestionada, lo cual contribuye a la configuración de un defecto sustantivo que requiere ser revisado y corregido por la Corte Constitucional. Esto, porque el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, no delegó en Bogotá la potestad de definir tarifas o configuración del impuesto para las demás capitales, sino que habilitó a estas para adoptar el régimen especial ya previsto en una norma con fuerza de ley.
Alcaldía de Yopal	El interviniente indicó que "[p]retender aplicar acuerdos del Concejo de Bogotá desconoce tanto la jerarquía normativa como la reserva de ley en materia tributaria"[35]. Precisó que el principio de autonomía territorial permite a las entidades territoriales gestionar sus intereses y establecer tributos dentro del marco legal. En ese contexto, indicó que ciudades como Santiago de Cali y Yopal han ajustado las tarifas del ICA para entidades financieras, de acuerdo con su realidad fiscal y conforme a los parámetros fijados por la Corte Constitucional. Refirió que la Ley 2082 de 2021, en su artículo 14, facultó a los concejos municipales y distritales de las ciudades capitales para que, por iniciativa del alcalde, adopten las normas tributarias del Distrito Capital en materia de impuesto predial e ICA. Aclaró que esta adopción es facultativa, no obligatoria, y debe hacerse con base en el Decreto Ley 1421 de 1993, que tiene rango legal, no en normas de igual o menor jerarquía como el Acuerdo Distrital 816 de 2021 o el Decreto Distrital 352 de 2002. Además, señaló que el Decreto Ley 1421 de 1993 establece los rangos permitidos para el ICA, dentro de los cuales deben moverse las ciudades capitales al fijar sus tarifas. Por lo tanto, sostuvo que aplicar normas distritales con el mismo rango que los acuerdos locales vulnera la jerarquía normativa y el principio de legalidad tributaria, que exige que los elementos esenciales de los tributos provengan de normas con fuerza de ley. Finalmente, afirmó que el *(i)* una reducción del ICA afectaría significativamente la estructura de ingresos, comprometiendo la capacidad del municipio para financiar inversión y cumplir indicadores fiscales; *(ii)* cualquier variación en el comportamiento del ICA (como reducción tarifaria o nulidad del acuerdo vigente) tendría un efecto acumulativo negativo en el mediano plazo (2025-2035), alterando (a) sostenibilidad del superávit primario; (b) el cumplimiento de metas de desarrollo; y (c) la capacidad de endeudamiento responsable[36].
Alcaldía de Popayán (Secretaría de Hacienda)	Resaltó que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 constituye un instrumento para fortalecer la autonomía territorial, al favorecer la descentralización y fortalecer la gestión pública local. Expuso que la norma permite a los entes territoriales definir sujetos pasivos, hechos generadores, bases gravables y tarifas, siempre dentro de un marco de legalidad y con respeto a la Constitución Política. Precisó que "se lesiona el principio de legalidad tributaria si un ente territorial aplica la tarifa del ICA asumiendo que es la fijada por un acuerdo del Distrito Capital de Bogotá, sin que exista una norma propia que lo autorice expresamente"[37]. Finalmente, expresó que asumir que todas las ciudades capitales deben aplicar la tarifa del Distrito Capital contraviene la autonomía tributaria reconocida en el artículo 14 de la Ley *ibidem* y el principio de legalidad tributaria, por lo que concluyó que lo más adecuado sería que cada ciudad analizara su realidad económica y definiera sus tarifas mediante

[35] Expediente Digital. Archivo "028 Rta. Alcaldia de Yopal I.pdf", p. 6.
[36] Expediente Digital. Archivo "029 Rta. Alcaldia de Yopal II.pdf", p. 18.
[37] Expediente Digital. Archivo "025 Rta. Alcaldia de Popayan.pdf", p. 5.

	acuerdo, aplicando criterios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva.
Alcaldía de Barranquilla	Señaló que la decisión de la Sección Cuarta del Consejo de Estado afecta el principio de legalidad y desconoce la cláusula de autonomía del numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política, ya que condiciona las decisiones internas de las ciudades capitales a la normativa de un ente territorial de igual rango, como lo es Bogotá. A su vez, indicó que se lesiona el principio de legalidad tributaria, pues dicha decisión remite a las ciudades capitales a los acuerdos del Concejo de Bogotá en lugar de hacer una remisión al Decreto Ley 1421 de 1993. Por último, relacionó las afectaciones que dicha decisión desencadenaría para la ciudad de Barranquilla y planteó dos escenarios como resultado de estas: *(i)* disminución de ingresos en años posteriores, situación directamente relacionada con una menor inversión en gasto público social y mejoramiento básico; y *(ii)* la devolución de impuestos pagados en exceso a solicitud de los contribuyentes y deuda de la administración al sector financiero.
Alcaldía de Santa Marta	Sostuvo que la discusión sobre el alcance del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 refleja un conflicto interpretativo entre centralismo y autonomía territorial. Manifestó que las entidades territoriales cuentan con fuentes endógenas de financiación, como el ICA y el impuesto predial, cuya regulación corresponde a los municipios distritos, en virtud de los artículos 287 y 311 de la Constitución Política. En este sentido, señaló que interpretar el artículo 14 como una obligación de replicar las tarifas de Bogotá desconoce la autonomía fiscal y genera un trato inequitativo entre capitales, lo que además vulneraría la capacidad de administrar sus propias rentas, la cual hace parte del núcleo esencial de la descentralización administrativa. Recalcó que el artículo debe leerse como una habilitación normativa para armonizar disposiciones, pero siempre con respeto a las particularidades económicas de cada territorio. En armonía con lo anterior, indicó que Bogotá tiene la misma condición de ciudad capital, por lo que la Ley 2082 de 2021 la equiparó a las demás ciudades capitales (art. 2, inciso 2 *ibídem*) de ahí que el sujeto sobre el que recae dicha ley sean las ciudades capitales y que todas ellas cuenten con el mismo poder tributario. Explicó que el principio de autonomía tributaria no puede vaciarse, por lo que cada ente territorial tiene el deber y el derecho de intervenir en la determinación del tributo, dentro de lo que se encuentra la adopción de la tarifa del ICA, respetando los límites y rangos fijados por el Legislador, lo que se enmarca en las atribuciones constitucionales otorgadas por la Carta Política las entidades territoriales. Añadió que el límite de los entes territoriales para determinar la tarifa debe provenir de la ley y no de un acto de igual jerarquía, como sería un acto administrativo expedido por otro ente territorial. La postura de tener que asumir la tarifa adoptada por el Concejo de Bogotá implicaría otorgarle una suerte de rango legal al acuerdo expedido por esa autoridad, en relación con las demás ciudades capitales. Tal interpretación, agregó, deja sin contenido la facultad de los alcaldes y concejos de las ciudades capitales, pues los cambios que efectúe el Distrito de Bogotá aplicarían a las demás ciudades capitales. Dijo que esto es especialmente problemático cuando la tarifa debe responder a las particularidades de cada ente territorial. En ese sentido, señaló que obligar a aplicar el régimen tarifario de Bogotá en un impuesto como el ICA obligaría aplicar una mayor o menor carga a sectores económicos que en esos municipios no se necesitan o incentivar sectores económicos que no tienen el potencial local de mayor actividad, lo que impide establecer un sistema equitativo y ajustado a la realidad de la economía local. Indicó que impedir fijar la tarifa que requiera cada entidad territorial tendría repercusiones frente a gravar en exceso a ciertos sectores, en caso de que en realidad se requiera una tarifa inferior a la de Bogotá, o podría repercutir en

	afectar el gasto social porque las inversiones que requiere el ente territorial no podrían realizarse y la calidad de vida de sus habitantes no mejoraría, en caso de requerirse una tarifa mayor a la de Bogotá. Esto último, adujo, pese a que establecer una tarifa mayor a la de Bogotá genera un efecto "neutro económicamente"[38] frente al impuesto a pagar, "en tanto que tendrán que pagar un porcentaje adicional que en cualquier [caso] es deducible del impuesto sobre la renta (artículo 115 E.T.)[,] de tal manera que a nivel del ejercicio, este gasto es deducible y es reconocido a nivel del estado de resultados, por lo que el efecto sería neutralizado. De igual manera[,] el efecto en relación con las compañías es nulo porque el ICA no puede ser repercutido al consumidor (habitante) de tal suerte que en ese sentido no habría una afectación directa al […] ciudadano"[39].
Alcaldía de Pereira	Mencionó que la potestad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se configura como una habilitación normativa de carácter facultativo, que fue conferida a los concejos de las ciudades capitales para incorporar disposiciones tributarias vigentes en Bogotá sobre el impuesto predial unificado e ICA. Esto, previa iniciativa del alcalde y supeditado a la adecuación de realidades fiscales locales y con respecto a los principios y límites constitucionales[40]. Así las cosas, se relacionan como límites de la autonomía territorial en ese contexto, los siguientes: "la sujeción al principio de legalidad, la iniciativa privativa del alcalde, la restricción material al predial y al ICA, la adecuación a la realidad local y el respeto de los principios constitucionales"[41]. Sostuvo que en el *sub examine* debe asumirse una interpretación amplia del principio de legalidad tributaria, en la medida que dicho principio se entiende satisfecho siempre que los concejos de las ciudades capitales adopten normas generales vigentes en Bogotá. En ese sentido, considera que la legalidad no exige que el Legislador determine una tarifa única y uniforme para todos los municipios, sino que basta con que defina parámetros generales dentro de los cuales los entes territoriales puedan ejercer su potestad normativa. Así, resaltó, le corresponde a cada concejo municipal, a iniciativa del alcalde, fijar autónomamente la tarifa aplicable en su jurisdicción[42]. Por otro lado, adujo que el municipio de Pereira no ha ejercido la potestad conferida en el artículo 14 de le Ley 2082 de 2021. Mencionó que en 2024 el municipio recaudó $17.201 por el ICA e informó que, si se ajustara la tarifa al catorce (14) por mil (2000), como en Bogotá, el recaudo aumentaría a $48.164 millones, generando un ingreso adicional de $30.962 millones[43]. Finalmente, indicó que, si se asumiera que las ciudades capitales están obligadas a coger de manera automática la tarifa del impuesto ICA fijada por Bogotá, ello generaría una rigidez fiscal y asimetrías económicas, en la medida que beneficiaría a unos sectores y ciudades, pero afectaría notoriamente a otros[44].
Alcaldía de Ibagué	Adujo que la facultad reconocida en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se consolida como una herramienta para materializar la autonomía territorial, específicamente, sobre aquellas entidades territoriales que no gozan de regulación tributaria a través de un estatuto de rentas previamente autorizado por el concejo municipal o distrital. Dijo que esto explica por qué dicha facultad deberá ser potestativa y no impositiva, so pena de soslayar los principios básicos de la autonomía territorial[45].

[38] Expediente Digital. Archivo: "026 Rta. Alcaldia de Santa Marta.pdf", p. 30.
[39] Ib.
[40] Expediente Digital. Archivo "024 Rta. Alcaldia de Pereira.pdf", p. 5
[41] Ib. p. 6
[42] Ib. pp. 8 y 9
[43] Ib. pp. 10 y 11
[44] Ib. pp. 11 y 12
[45] Expediente Digital. Archivo "022 Rta. Alcaldia de Ibague.pdf", p. 2

	Agregó que la facultad del mencionado artículo 14 constituye un mecanismo legal que equilibra la autonomía territorial con el principio de legalidad tributaria, puesto que, si bien los concejos de las ciudades capitales pueden adoptar normas aplicables en Bogotá respecto al impuesto predial unificado y el ICA, esta competencia es de carácter derivado y debe ser ejercida dentro de los límites legales y constitucionales, lo que en definitiva, reafirma que "la autonomía territorial en materia fiscal, lejos de ser soberana, se encuentra enmarcada en la legalidad, constituyendo un espacio de actuación legítima y eficiente para el fortalecimiento de las finanzas locales y el cumplimiento de las finalidades propias del Estado Social del Derecho"[46].
Oficina Jurídica de Valledupar	Señaló que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 es una disposición clara y que de su sentido gramatical se puede extraer una interpretación pacífica en cuanto a su alcance, pues es claro que las ciudades capitales pueden adoptar la normativa que "RIGE" para el Distrito de Bogotá en materia de impuesto predial y el de ICA[47]. Resaltó que el debate central gira en torno al alcance del verbo "rigen" en el artículo 14. Aunque el Consejo de Estado lo ha interpretado como "aplicable", lo cierto es que su definición, según la RAE, es más amplia: "dirigir, gobernar o mandar"[48]. Destacó que la finalidad de la ley es fortalecer la descentralización administrativa territorial y dijo que una interpretación teleológica coherente con este propósito implica que las ciudades capitales pueden aplicar la normatividad que rige para Bogotá, escogiendo entre el régimen especial o el general, sin limitar su potestad tributaria[49]. Ahora bien, indicó que los límites del ejercicio del artículo 14 son la ley y la constitución, que son aplicables tanto en el régimen ordinario como en el especial que resulta aplicable para Bogotá. Lo que no es dable, es entender que el legislador haya querido con la Ley 2082 de 2021 imponer a los demás Concejos Municipales a aceptar la realidad de Bogotá, aplicando las disposiciones expide el Concejo de Bogotá. Esto, resultaría contrario al principio de legalidad, así como al de la autonomía de las entidades territoriales, aún más cuando el mismo artículo 14 exige que, para adoptar el "régimen" de Bogotá, se debe ponderar la "realidad tributaria de cada jurisdicción"[50] Por otro lado, consideró que aplicar el límite fijado por Bogotá resulta violatorio del principio de legalidad. Así, concluyó, pretender que el municipio de Valledupar adopte la misma tarifa de Bogotá carece de sentido y lesiona la autonomía territorial y la potestad tributaria del Concejo Distrital de Valledupar. Bajo esa lógica, continuó, si la intención del Legislador fuere que las ciudades capitales apliquen directamente lo regulado por el Concejo de Bogotá, esto constituiría una intromisión inaceptable en la autonomía territorial. Así, resaltó que sería contradictorio que la Ley 2082 de 2021, cuyo objeto es fortalecer la descentralización, termine limitando el poder impositivo de cada ente territorial en lugar de fortalecerlo[51]. En suma, expuso que la interpretación literal, histórica y sistemática que más resulta ajustada a la ley es la de "(…) habilitar a las ciudades capitales a que

[46] Ib. pp. 3 y 4
[47] Expediente Digital. Archivo "027 Rta. Alcaldia de Valledupar.pdf", p. 7
[48] Ib. pp. 7 y 8
[49] Ib. p. 9
[50] Ib. p. 15
[51] Ib. p. 16

	fijen sus reglas conforme al Decreto Ley de 1993, tanto sustanciales como procedimentales (…)”[52]. Además, señaló que el Distrito de Valledupar ejerció esta potestad mediante el Acuerdo 027 de 2024, diferenciando las actividades de servicios y financieras, y fijando para estas últimas una tarifa de catorce (14) por mil (1000). Explicó que tal decisión se justifica en la necesidad de fortalecer fiscalmente al municipio e invertir en proyectos locales específicos, considerando que el sector de servicios constituye el eje central del recaudo de ICA (54% en 2023)[53].
Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá	Indicó que el principio de autonomía territorial permite a las entidades territoriales administrar sus recursos y crear tributos conforme a la Constitución Política y la ley. Asimismo, indicó que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 permite que los concejos de las ciudades capitales adopten, de forma voluntaria, las normas tributarias del Distrito Capital de Bogotá, considerando sus propias realidades económicas y fiscales. En esa medida, sostuvo que el límite de autonomía del este principio radica en que cada ciudad debe justificar la adopción de las normas del Distrito Capital según su realidad económica particular, evitando asumir automáticamente el modelo del Distrito de Bogotá, pues cada proyecto de acuerdo debe sustentar técnica y jurídicamente dicha decisión[54]. Por otro lado, refirió que el principio de legalidad tributaria, en el marco del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, se mantiene intacto con la hermenéutica propuesta, pues la facultad otorgada a los concejos de las ciudades capitales para adoptar la normativa tributaria del Distrito Capital de Bogotá exige que esta adopción sea resultado de un proceso deliberativo autónomo, sustentado en la realidad económica y fiscal de cada territorio. En consecuencia, indicó que las ciudades capitales pueden acoger las disposiciones tributarias aplicables al Distrito de Bogotá, pero no deben reproducirlas de manera automática. Por lo tanto, concluyó que la imposición directa de las tarifas fijadas por el Concejo de Bogotá vulneraría el principio de legalidad tributaria, al desconocer la autonomía territorial y la obligación de cada concejo municipal de definir sus propias tarifas e impuestos conforme a su contexto económico y social[55].

[52] Ib.
[53] Ib. p. 18
[54] Expediente Digital. Archivo “57 Archivo “ 2025EE730872O1.pdf”. pp. 1-3.
[55] Ib. pp. 4-6.