CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: **Wilson Ramos Girón**

Bogotá, D.C., 15 de octubre de 2026

Referencia:	Nulidad
Radicación:	25000-23-37-000-2024-00057-01 (31348)
Demandante:	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria
Demandada:	Municipio de Subachoque
Temas:	Costas procesales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación (índice 40 de Samai) interpuesto por el demandado contra la sentencia del 19 de febrero de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió (índice 36 de Samai):

> Primero. Declarar la nulidad parcial del artículo 104 del Acuerdo 009 del 26 de diciembre de 2016, en lo que respecta a las "Actividades Financieras", conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.
>
> Segundo. Condénase en costas a la parte vencida (parte demandada), por agencias en derecho en un (1) SMLMV, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva …

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

El Concejo Municipal de Subachoque expidió el Acuerdo 009 del 26 de diciembre de 2016, cuyo artículo 104 fijó las tarifas del impuesto del ICA, estableciendo para las actividades financieras una tarifa del siete por mil (índice 03 de Samai).

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones (índice 03 de Samai):

> Se declare la nulidad parcial del artículo 104 del Acuerdo No.009 del 26 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Subachoque, departamento de Cundinamarca, cuyo texto se transcribe a continuación, destacando la parte de la disposición cuya nulidad se demanda …

A los efectos anteriores, invocó como vulnerados los artículos 287, 313 de la Constitución y 208 del Decreto 1333 de 1986, bajo el siguiente concepto de violación (índice 03 de Samai):

Adujo que, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución, los departamentos, distritos y municipios contaban con autonomía relativa para establecer sus tributos, la cual debía ejercerse en el marco de la Constitución y la ley. En apoyo de ello, refirió

sentencias de la Corte Constitucional, relativas a la autonomía tributaria de las entidades territoriales y a su sujeción a los límites establecidos por la ley, al igual que a un pronunciamiento del Consejo de Estado[1] sobre los límites que debían observar las entidades territoriales respecto de los elementos de los tributos, específicamente la tarifa. Explicó que, en esa oportunidad, la Sección precisó que, una vez el legislador definía alguno de los elementos del tributo, las entidades territoriales no podían modificarlo; razonamiento que era igualmente aplicable a las tarifas del sector financiero previstas en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986, en el cual se fijaron las tarifas máximas del tres por mil para las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda y del cinco por mil para las demás entidades del sector financiero.

Con base en lo anterior, concluyó que el poder tributario de las entidades territoriales estaba sujeto a la ley y que, según la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, cuando el legislador ha fijado un tope a la tarifa de un impuesto territorial, las normas locales que lo desarrollan no pueden superarlo. Sostuvo además que el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986 estableció una tarifa máxima del cinco por mil para las entidades del sector financiero y del tres por mil para las corporaciones de ahorro y vivienda. Por tanto, la norma demandada, al señalar para las actividades financieras una tarifa del siete por mil, infringió de manera directa la norma y los artículos 287, ordinal 3, y 313, ordinal 4, de la Constitución.

Contestación de la demanda

El demandado se opuso a las pretensiones (índice 17 de Samai). Precisó que el Acuerdo 009 de 2016 fue derogado por el Acuerdo 11 del 26 de diciembre de 2022. Explicó que el artículo 524 dispuso su entrada en vigencia a partir del 01 de enero de 2023 y derogó en su integridad los acuerdos expedidos por el concejo municipal, entre ellos, de forma expresa, el Acuerdo 09 de 2016.

Igualmente, propuso la excepción previa de inepta demanda. Con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual esa excepción procede cuando hay ausencia absoluta de invocación normativa y de concepto de violación, cuando no se demandan todos los actos o cuando se demanda un acto distinto del que definió la situación jurídica particular, sostuvo que la demandante incurrió en «*carencia de invocación normativa*», porque el acto acusado dejó de producir efectos jurídicos con ocasión de su derogatoria. Por ello, planteó que la demanda debió dirigirse contra el Acuerdo 11 de 2022, por ser este el acto principal.

Sentencia apelada

El tribunal declaró la nulidad parcial de los actos demandados (índice 36 de Samai). Desestimó una falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto el municipio era quien detentaba el derecho de postulación para comparecer al proceso judicial y no el concejo municipal. Adicionalmente, precisó que, si bien el Acuerdo 09 del 26 de diciembre de 2016 había sido derogado por el Acuerdo 11 del 26 de diciembre de 2022, procedía hacer el control de legalidad, dado que durante su vigencia generó efectos jurídicos.

Planteó que, en materia del ICA, el legislador definió los elementos del tributo y, por ende, la facultad impositiva de las entidades territoriales en cuanto a que la tarifa para las entidades financieras debía desarrollarse dentro de los límites de la norma. En ese sentido, tras destacar que la autonomía tributaria de las entidades territoriales no era absoluta, puesto que debía ejercerse dentro del marco legal y constitucional, concluyó

[1] Sentencia del 22 de marzo de 2012, (exp. 18842, CP: Martha Teresa Briceño)

que el municipio desconoció el principio de legalidad tributaria al fijar una tarifa del 7‰ para las actividades financieras, en tanto excedió los umbrales del 3‰ y 5‰ previstos en el artículo 43 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 208 del Decreto Ley 1333 de 1986. Por lo tanto, declaró la nulidad parcial del artículo 104 del acuerdo demandado.

En materia de costas, señaló que el Consejo de Estado rectificó su posición en la sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón), precisando que, conforme al artículo 365 del CGP, siempre que existiera una parte vencida en el juicio, procedía la condena en los procesos, esto es, cuando se negaran pretensiones o se declarara la nulidad de los actos acusados. Además, en lo atinente al componente de agencias en derecho, se había establecido que estas procedían sin necesidad de prueba alguna. Con fundamento en ello y en el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025, estimó que «*en el presente caso se accederá a la pretensión de nulidad parcial del acto demandado, y que la entidad demandante –parte beneficiada con la condena- no acreditó el monto de las costas (expensas y gastos del proceso), sólo procede la condena en costas por agencias en derecho a la parte vencida (parte demandada) en un (1) SMLMV; para lo cual, se ordenará al Secretario de la Sección Cuarta de esta Corporación tramitar el respectivo incidente de liquidación de costas, conforme a las reglas previstas en el art. 366 del CGP*».

Recurso de apelación

El municipio demandado recurrió la decisión de primer grado exclusivamente en lo relativo a la condena en costas (índice 40 de Samai), inclusive, manifestó acatar el pronunciamiento de fondo sobre la nulidad parcial del artículo 104 del Acuerdo 009 de 2016. Al respecto, destacó que se trataba de un medio de control de nulidad simple, cuyo objetivo era el control de legalidad de una norma de carácter general, el cual no estaba sujeto a caducidad, ni perseguía el restablecimiento particular de un derecho. En la misma línea, adujo que en esta clase de procesos el debate no giraba en torno a un derecho subjetivo, sino al análisis objetivo de una norma de interés público. Argumentó que el artículo 188 del CPACA excluía la condena en costas en los procesos en los que se ventilara un interés público, salvo en hipótesis excepcionales que no se presentaban en este caso. Señaló que en los litigios de control abstracto no podía asimilarse la noción de *«parte vencida»* a la lógica de los conflictos entre particulares.

A los efectos anteriores, invocó la sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón), la misma citada por el tribunal, quien a su juicio la aplicó de manera parcial e incorrecta, pues tal providencia precisó que: (i) en los medios de control de simple legalidad o constitucionalidad no se imponía condena en costas, dada la exoneración prevista para los procesos en los que se ventilaba un interés público, y (ii) que, excepcionalmente, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, la condena procedía en dichos casos cuando se estableciera que la demanda incumplió los requisitos de los ordinales 2 y 4 del artículo 162 del CPACA o que se promovió un desgaste innecesario del aparato judicial.

Así, en los procesos de nulidad simple, la regla general era la exoneración de costas, la que solo cedía ante las dos causales taxativas mencionadas, de modo que la condena no era automática por la sola declaratoria de nulidad, sino que exigía un juicio adicional sobre la configuración de esas causales, ninguna de las cuales se configuraba en este caso. En cuanto a la primera, sostuvo que la demanda cumplió con los requisitos de los ordinales 2 y 4 del artículo 162 del CPACA, pues fue admitida mediante auto del 18 de abril de 2024 sin reparos sobre la identificación del acto acusado ni sobre el concepto de violación y, además, no se tramitó incidente de inepta demanda, ni se requirió a la demandante para subsanar irregularidades, por lo que el proceso avanzó con normalidad

hasta la emisión de la sentencia anticipada, lo que evidenciaba que el propio tribunal la consideró ajustada a los requisitos mínimos.

Además, no se dio un desgaste innecesario del aparato judicial, porque no hubo maniobras dilatorias, acumulación artificiosa de pretensiones ni uso abusivo del medio de control, pues la controversia se circunscribió a un asunto estrictamente jurídico, relativo a la licitud de la tarifa del siete por mil para las actividades financieras. Adicionalmente, la condena no podía recaer sobre la parte demandada, porque no fue esta quien promovió el proceso ni acudió a la jurisdicción para cuestionar su propio acto, sino que fue la demandante quien decidió ejercer el medio de control contra el acuerdo municipal. Por ello, aun si se estimara aplicable alguno de los supuestos excepcionales, resultaba incongruente, pues esto no podía recaer sobre quien no generó el litigio y cuya participación se limitó a ejercer su defensa técnica, la cual desarrolló dentro de la técnica procesal. El municipio se limitó a exponer las razones por las cuales el acto no vulneraba el ordenamiento superior; de modo que condenarlo implicaba trasladarle una carga sancionatoria por un proceso que no promovió ni controló. Así, al no configurarse ninguna de las excepciones, debía operar la regla general de exoneración del artículo 188 del CPACA.

Finalmente, alegó que la sentencia apelada aplicó de manera fragmentada el precedente, pues lo invocó solo en cuanto a la procedencia general de las agencias en derecho, sin analizar el ordinal 13.9, que regula específicamente los procesos de simple legalidad o constitucionalidad. Agregó que el monto de las agencias se fijó de forma abstracta, sin una motivación individualizada que tuviera en cuenta su condición de municipio de sexta categoría, con recursos financieros exiguos y una partida presupuestal mínima para sentencias y conciliaciones, destinada usualmente a atender necesidades básicas de la población, y sin ponderar el impacto de la condena sobre la entidad territorial, lo que desconoció el deber de motivar las decisiones que inciden en la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, conforme al artículo 334 constitucional.

Pronunciamientos finales

La demandante y el ministerio público guardaron silencio (índice 11 de Samai).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Juzga la Sala la legalidad del acto administrativo acusado, atendiendo el cargo de apelación de la parte demandada contra la sentencia de primera instancia, que declaró la nulidad parcial del acto administrativo general demandado.

Problema jurídico

2- Corresponde a la Sala establecer si en la sentencia judicial que dirimió el debate del medio de control de nulidad era improcedente la condena en costas.

Análisis del caso concreto

3- La apelante adujo que en los procesos de nulidad simple la regla general es la exoneración de costas y que esta solo cede ante las dos causales taxativas mencionadas en el ordinal 13.9 de la sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292 CP: Wilson Ramos Girón). Sostuvo que la condena en costas no era automática por la sola declaratoria de nulidad, sino que exigía un juicio adicional sobre la ocurrencia de dos

situaciones que no se configuraron, puesto que la demanda cumplió con los requisitos de los ordinales 2 y 4 del artículo 162 del CPACA y el propio tribunal la consideró ajustada a los requisitos mínimos. Afirmó que no se dio un desgaste innecesario del aparato judicial y, además, no fue ella quien acudió a la jurisdicción para cuestionar su propio acto administrativo.

Por su parte, el tribunal estimó que, conforme a la rectificación de la posición jurisprudencial sobre la condena en costas -sentencia del 23 de septiembre de 2025, (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón)- esta procedía siempre que existiera una parte vencida en el juicio, se negaran las pretensiones o se declarara la nulidad de los actos acusados y, además, precisó que el componente de agencias en derecho haría parte de esa condena sin necesidad de prueba alguna. A partir de ese criterio jurisprudencial y del Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025, concluyó que «*en el presente caso se accederá a la pretensión de nulidad parcial del acto demandado, y que la entidad demandante –parte beneficiada con la condena- no acreditó el monto de las costas (expensas y gastos del proceso), sólo procede la condena en costas por agencias en derecho a la parte vencida (parte demandada) en un (1) SMLMV (…)*».

3.1- Para resolver el problema jurídico planteado, se precisa atender lo dispuesto en el artículo 188 ídem, tal como fue modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el sentido de que no habría lugar a condenar en costas en los «*procesos en los que se ventile un interés público*», salvo «*cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal*».

En ese estricto marco legal, la Sala se pronunció en la sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón), invocada tanto por el tribunal como por la apelante, oportunidad en la cual clarificó, entre otros aspectos, que los «*procesos en los que se ventile un interés público*», corresponden a los juicios en que se tramiten acciones públicas e igualmente, precisó la excepción a la mencionada previsión. En específico, en el fundamento jurídico 13.9 de la providencia, señaló: «*i) en los medios de control de simple legalidad o constitucionalidad no se impondrá la condena en costas, con fundamento en la exoneración que el artículo 188 del CPACA contempla para los procesos en los que se ventile un interés público; y ii) pero aun en esos casos, se impondrá la condena en costas, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, cuando se determine que no se cumplieron los requisitos exigidos en los ordinales 2.º y 4.º del artículo 162 del CPACA o cuando se establezca que se promovió un desgaste innecesario del aparato judicial …*».

Sobre esto último, precisó los eventos en los que se configura la carencia de fundamento legal. Al efecto, señaló que esto ocurre cuando el actor omite «*expresar con precisión y claridad las pretensiones de su demanda, o deshonra su carga de exponer el concepto de violación de las normas conculcadas, o lo hace, pero formulando alegaciones vagas, genéricas o contradictorias, pues en todas esas situaciones se evidencia un ejercicio infundado del derecho de acción, contrario a las exigencias básicas que sobre la demanda hacen los ordinales 2.º y 4.º del artículo 162 del CPACA. Así mismo, cuando se constate que se ha promovido un desgaste innecesario del aparato judicial con la interposición de una demanda para cumplir con un ejercicio académico de una asignatura o plan de estudios de un programa de formación en derecho o cuando un mismo actor insiste de manera compulsiva en demandar nulidades que ya le han sido negadas*» (sentencia *ut supra*).

3.2- Para el caso, el juicio de legalidad correspondió a una acción de nulidad -art. 137 CPACA- respecto de una norma general, esto es, el artículo 104 del Acuerdo 009 del 26 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo municipal de Subachoque, cuya nulidad parcial fue determinada por el tribunal, tras hallar violado el «*principio de legalidad tributaria*» por exceder la tarifa del ICA aplicable a las actividades financieras; con lo cual no cabría duda de que el juicio versó sobre un asunto de interés general, supuesto bajo el cual, no procedía la condena en costas.

Si bien, el artículo 188 ídem contempla como excepción que la demanda se hubiera presentado con manifiesta carencia de fundamento legal —alcanceexplicado por la Sección en la sentencia comentada—, dicha previsión resulta inaplicable respecto de la parte demandada, por cuanto el supuesto de hecho se encuentra referido exclusivamente a quien presenta la demanda. Prospera el cargo de apelación.

Por lo anterior, la Sala modificará la sentencia de primera instancia para levantar la condena en costas.

Conclusión

4- En los procesos adelantados en ejercicio del medio de control de nulidad simple contra actos de carácter general, no procede condenar en costas, por ventilarse en ellos un interés público (art. 188 del CPACA), salvo que se establezca que la demanda fue presentada con manifiesta carencia de fundamento legal, lo que, de suyo, excluye a la parte demandada.

Costas

5- Acorde con el artículo 188 del CPACA y el criterio jurisprudencial mayoritario adoptado por la Sección,[2] la Sala no condenará en costas por haberse ventilado un asunto de interés público.

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

FALLA

1. **Modificar** el ordinal segundo de la sentencia apelada, y en su lugar:

> Segundo: No condenar en costas, por tratarse de un asunto de interés público.

2. Sin condena en costas.

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

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

(*Firmado electrónicamente*)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(*Firmado electrónicamente*)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaro voto parcial

(*Firmado electrónicamente*)
WILSON RAMOS GIRÓN

(*Firmado electrónicamente*)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

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

[2] Sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón).