

Honorables
Magistrados y Magistradas
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Reparto
E. S. D.

Referencia: **Demanda con Pretensión de Nulidad Simple y Solicitud de Suspensión Provisional** contra del numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023 y el numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002, expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Demandante: CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO
C.C. 80.066.818 - T.P. 121.293

Demandada: Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaria Distrital de Movilidad

CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO, colombiano, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.066.818 y la Tarjeta Profesional No. 121.293 (en adelante el “**Demandante**”) me permito presentar ante su Honorable despacho DEMANDA CON PRETENSIONES DE NULIDAD SIMPLE Y SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL en contra del numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023 y el numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002, por medio de los cuales se estableció la Tarifa del Impuesto Sobre Vehículos para vehículos de transporte público.

1. LAS NORMAS DEMANDADAS

En la presente demanda se solicita se decrete la nulidad de la frase “*tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales*” del numeral 10 del artículo 1 del Decreto 145 de 2023 el cual se transcribe a continuación:

“*DECRETO 145 DE 2023*

(Abril 14)

Por medio del cual se distribuyen unas funciones trasladadas transitoriamente por la Región Metropolitana al Sector Movilidad de la Administración del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (E)

DECRETA:





Demanda de Simple Nulidad contra el numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023 y el numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002

Página No. 2

Artículo 1°. Distribuir de manera transitoria las siguientes funciones de la Agencia Regional de Movilidad de la Región Metropolitana Bogotá -Cundinamarca a la Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza del sector:

(...)

*10. Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7 de la Ley 2199 de 2022, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, **tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales**. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad o quien haga sus veces.” (Las negrillas no son del texto)*

En este escrito igualmente se persigue la nulidad del numeral 3 del artículo 67 del Decreto 352 de 2002, el cual se transcribe a continuación:

*“DECRETO 352 DE 2002
(Agosto 15)*

Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital

EL ALCALDE MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

DECRETA:

Artículo 67. Tarifas. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial:

(...)

3. Vehículos de transporte público 0.5%” (Las negrillas no son del texto)

2. PRETENSIONES

Con fundamento en los argumentos que se expondrán a continuación, se solicitan las siguientes pretensiones:

- 2.1 Que se declare la nulidad de la expresión: **“tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales”**, consagrada en el numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023.
- 2.2 Que se declare la nulidad del numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002.





3. SUPUESTOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD

3.1. Competencia

Según el numeral 1° del artículo 152 del CPACA, el Honorable Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, por tratarse de actos administrativos relativos a impuestos expedidos por un funcionario del orden distrital, es decir, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

El procedimiento es el prescrito en el Título V de la parte segunda del CPACA.

En el presente caso no aplica ningún requisito de procedibilidad de que trata el artículo 161 del CPACA.

3.2. Con relación a la publicación de los actos acusados

El artículo 166 del CPACA señala que la demanda debe adjuntar una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación.

En este sentido aportamos los Registros Distritales Nos. 2695 del 15 de agosto de 2002 y 7699 del 18 de abril de 2023 donde se evidencia la publicación de los actos demandados.

4. PARTES

Son partes en el presente proceso:

4.1. **Parte demandante**

CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.066.818 y la Tarjeta Profesional No. 121.293 del C.S. de la J.

4.2. **Parte demandada**

Se demanda al Distrito Capital, él cual debe concurrir a este proceso por conducto del actual Alcalde Mayor, Doctor Carlos Fernando Galán Pachón, o quien ejerza esa función, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 159 del CPACA.

4.3. **Ministerio Público**

En cumplimiento de lo establecido en la legislación, solicito se notifique personalmente al Ministerio Público el auto que admita esta demanda.



4.4. Agencia de Defensa Jurídica del Estado

De conformidad con el artículo 6 numeral 3° del Decreto 4085 de 2011, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado intervendrá en los procesos judiciales, de cualquier tipo, en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación, ejerciendo la defensa jurídica de las entidades y organismos de la Administración Pública. Sus datos de notificación se incluyen en la parte final de esta demanda.

5. ANTECEDENTES

Los hechos que se solicita considerar en esta demanda son los siguientes:

- 5.1. El Impuesto sobre Vehículos Automotores fue creado por el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, con el que se buscaba sustituir el impuesto nacional de timbre a los vehículos automotores, de circulación y de tránsito.
- 5.2. El Distrito Capital no adoptó el Impuesto sobre Vehículos Automotores mediante ningún Acuerdo, haciendo solo referencias parciales a la Administración de este en el Acuerdo 26 de 1998 y delimitando su tarifa mediante el Decreto 352 de 2002.
- 5.3. En 2002 fue compilada y actualizada la normativa sustantiva para el Distrito Capital mediante el Decreto 352 del mismo año. En este mismo compendio normativo se estableció la tarifa del 0,5% para vehículos de transporte público.
- 5.4. La Ley 2199 de 2022 por la cual se estableció el Régimen Especial de la Región Metropolitana de Bogotá y Cundinamarca, creó la Agencia Regional de Movilidad la cual entre sus funciones estaba la de administrar los recursos que recaudase el Impuesto a Vehículos Automotores. Además, se aumentaba en 0,2 puntos porcentuales la tarifa del Impuesto para la Región Metropolitana.
- 5.5. El Decreto 145 de 2022 adoptó lo establecido en la Ley 2199 de 2022. Entre lo adoptado por el Distrito vía decreto estaba el aumento a la tarifa del 0.2% al Impuesto Vehicular en la Región Metropolitana.

6. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

6.1. Solicitud de la medida cautelar

Con fundamento en los argumentos que expondremos a continuación, solicitamos al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en defensa de los derechos de los contribuyentes, se suspendan provisionalmente los efectos de los actos demandados, hasta tanto no se resuelva de fondo sobre su legalidad.





6.2. Supuestos de procedibilidad de la solicitud de medidas cautelares

En virtud de lo ordenado por la Constitución Política en su artículo 238 y su desarrollo legislativo en los artículos 229 y 231 del CPACA, El Magistrado ponente puede, a petición de parte debidamente sustentada, decretar las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. La suspensión provisional se otorgará como medida cautelar cuando el acto administrativo contrarie las disposiciones superiores del sistema jurídico que debía respetar.

6.3. Oportunidad

El artículo 233 del CPACA señala que la medida cautelar puede ser solicitada en cualquier estado del proceso desde la **presentación de la demanda**. En consecuencia, es procedente solicitar la presente medida cautelar al momento de radicación de la demanda.

6.4. Sustento de la solicitud de suspensión provisional

Esta medida cautelar ha sido desarrollada por el Consejo de Estado en el sentido que, su procedencia está determinada por la confrontación del acto demandado con las normas superiores en las que debería fundarse. Esta confrontación se realiza mediante un estudio que la Honorable Corporación ha establecido de la siguiente forma:

*“Para decidir el recurso, se pone de presente que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que la **suspensión provisional** procede ante la violación de las normas superiores, siempre que se acredite por alguno de dos métodos: i) el «análisis» del contenido del acto y su «confrontación» con dichas normas superiores invocadas por el demandante; o ii) el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Además, la norma precisa que, cuando también se pretenda un restablecimiento del derecho, debe probarse de forma al menos sumaria la existencia del perjuicio”¹ (Las negrillas no son del texto)*

Frente a este escenario ambas expresiones que se están demandando vulneran normas superiores en las que deberían fundarse. Lo cual pasa a explicarse a continuación:

6.4.1 La Tarifa establecida por el Distrito Capital de 0.5% contraría lo dispuesto en la norma creadora del Impuesto a Vehículos Automotores.

El Impuesto a Vehículos Automotores fue establecido por el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, en esta Ley se definieron los elementos de este impuesto territorial, como lo son la base gravable, los sujetos pasivos y activos, el límite de tarifas, entre otros aspectos relevantes. Uno de estos aspectos era una

¹ Auto del 7 de marzo de 2024, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, Rad:28483, Sección Cuarta, Consejo de Estado.





prohibición taxativa a ciertos tipos de vehículos, los cuales no causarían el impuesto, esto se evidencia en el artículo 141:

“ARTICULO 141. VEHICULOS GRAVADOS. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

(...)

e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga”. (Las negrillas no son del texto)

Al hacer el análisis y la confrontación entre el numeral 3 del artículo 67 del Decreto 352 de 2002 y la norma creadora del Impuesto a Vehículos Automotores, se evidencia como el Distrito desconoce y contraría lo establecido por el legislador en la Ley al gravar los vehículos destinados al transporte público.

Ley 488 de 1998	Decreto 352 de 2002
<i>“ARTICULO 141. VEHICULOS GRAVADOS. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes: (...) e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga”.</i>	<i>“Artículo 67. Tarifas. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial: (...) 3. Vehículos de transporte público 0.5%”</i>

Está clara la contradicción entre la norma superior y la normativa actual del Distrito. De esta forma el Distrito les impone una tarifa a los vehículos de transporte público aún cuando la Ley creadora del impuesto estableció taxativamente que los vehículos de transporte público de pasajeros no causaban el impuesto en cuestión. Configurándose la contradicción con la norma superior, dando por cumplido el requisito para que proceda la suspensión provisional contra el numeral 3 del Decreto 352 de 2002.

6.4.2 El aumento de la tarifa del Impuesto Vehicular del 0.2% no fue adoptado por medio de Acuerdo Distrital, violando el artículo 338 de la Constitución y el principio de “no taxation without representation”.

El caso de la procedencia de la medida cautelar contra el Decreto 145 de 2023 está sujeta al análisis y confrontación con la norma constitucional. En ese sentido, esta contradicción se materializa con el desconocimiento de la reserva legal para crear y establecer tributos de los Concejos de los entes territoriales, establecida en los artículos 313 y 338 de la Constitución.





Demanda

Simple Nulidad contra el numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023 y el numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002

Página No. 7

La Ley 2199 de 2022 por medio de la cual se estableció el régimen especial de la Región Metropolitana de Bogotá, instauró que, en el ámbito territorial de la Región Metropolitana, a la tarifa del Impuesto Sobre Vehículos Automotores se debía adicionar 0,2% sobre la tarifa actual.

“ARTÍCULO 33. FUNCIONES DE LA AGENCIA REGIONAL DE MOVILIDAD. Son funciones de la Agencia Regional de Movilidad:

(...)

i) Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad, o quien haga sus veces.” (Las negrillas no son del texto)

Frente a lo anterior, la Constitución Política en su artículo 338 estableció en cabeza del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales la facultad de establecer tributos y sus elementos esenciales:

“ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.” (Las negrillas y el subrayado no son del texto)

Además, esta facultad también se reafirma en el numeral 4° del artículo 313 de la Constitución Política, como una de las funciones de los concejos:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”

Aunque el aumento en la tarifa fue ordenado por una Ley de orden nacional, este aumento sólo fue adoptado por el Distrito de Bogotá mediante un Decreto, no mediante un Acuerdo, desconociendo de esta forma la autonomía de los entes territoriales, las competencias del Concejo de Bogotá y el principio de “no taxation without representation”.

En ese sentido, se ha expresado la Corte Constitucional de la siguiente forma:

“A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos.”





su artículo 150.12 confiere a la rama legislativa la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido, el artículo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, así: (i) salvo en los casos en que concurran estados de excepción, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley[75]; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias”² (El subrayado no es del texto)

En este caso, la Ley 2199 de 2022 en ningún momento autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para establecer este aumento tarifario, desconociendo la normativa constitucional y los principios que rigen en materia tributaria, razón para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional.

Aunado a lo anterior, el aumento señalado en la Ley 2199 de 2022, que el Distrito pretende haber adoptado mediante el Decreto 145 de 2023, solo resultaba aplicable a los vehículos particulares y a las motos de más de 125 centímetros cúbicos. La norma no permite que se cobren los puntos adicionales a los vehículos de transporte público.

Norma nacional habilitante	Norma que modifica la norma nacional habilitante	Norma demandada
Ley 2199 de 2022: “ARTÍCULO 33. Funciones de la agencia regional de movilidad. Son funciones de la Agencia Regional de Movilidad: (...)	Ley 488 de 1998: “ARTÍCULO 145. Tarifas. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial: 1. Vehículos particulares:	Decreto 145 de 2023: Artículo 1°. Distribuir de manera transitoria las siguientes funciones de la Agencia Regional de Movilidad de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca a la Secretaría Distrital de

²Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2022.





<p>i) (...) la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el Artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la Ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad o quien haga sus veces.”</p>	<p>a) Hasta \$ 20.000.000 1,5% b) Más de \$20.000.000 y hasta 45.000.000 2,5% c) Más de \$45.000.000 3,5% 2. Motos de más de 125 c.c. 1.5%”</p>	<p>Movilidad como cabeza del sector: (...) 10. Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7 de la Ley 2199 de 2022, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad o quien haga sus veces.”</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Aun cuando en principio podría pensarse que la norma únicamente replica lo dispuesto en la norma nacional habilitante, en la práctica, se cobran los dos puntos adicionales a los vehículos de transporte público. Esta situación se origina en la indebida interpretación que el Distrito tiene de la autorización de adopción del impuesto de vehículos, dado que lo aplica injustamente a los vehículos de transporte público y entiende que el aumento tarifario aplica también a estos vehículos, aun cuando la norma no lo establece así en ningún momento.





SUSTENTACIÓN DEL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES - FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, desarrollaremos los cargos que fundamentan nuestra demanda y justifican la declaratoria de nulidad de los actos demandados conforme las pretensiones incoadas.

7.1 El Distrito de Bogotá no estaba facultado para gravar con el Impuesto de Vehículos Automotores a los vehículos de transporte público, incurriendo en las causales de nulidad por la falta de aplicación y la interpretación errónea de la norma superior.

Los conceptos de “falta de aplicación” e “interpretación errónea” han sido desarrollados como causales de nulidad por el Consejo de Estado. Lo anterior bajo el entendido que ambas forman parte la causal de nulidad de “*infracción de las normas que deberían fundarse*” establecida en el artículo 137 del CPACA, esto se puede evidenciar en la Sentencia 16660 del 15 de marzo de 2012, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas:

“El artículo 84 del C.C.A consagra, entre otras causales de nulidad, la derivada de la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo o mejor, la nulidad por violación de una norma superior, como se conoce genéricamente a esta causal de nulidad.

La contravención legal a la que hace referencia esa causal debe ser directa y ocurre cuando se configura una de las siguientes situaciones: i) falta de aplicación, ii) aplicación indebida o, iii) interpretación errónea.

*Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, ocurre la primera forma de violación, esto es, la falta de aplicación de una norma, ya **porque el juzgador, ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso.***

(...)

Y, finalmente, se viola la norma sustancial de manera directa, cuando ocurre una interpretación errónea. Sucede cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero el juzgador los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica. Es decir, ocurre cuando el juzgador le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde” (El subrayado y las negrillas no son del texto)

En ese orden de ideas, se evidencia que se presentó una falta de aplicación del literal e) del artículo 141 y una interpretación errónea del inciso 1° del artículo 138 de la Ley 488 de 1998.

El Distrito de Bogotá adoptó en su ordenamiento tributario el impuesto creado por el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, mediante el Acuerdo 26 de 1998, que





posteriormente fue recopilado en el Decreto 352 de 2002. En Bogotá se estableció una tarifa de 0.5% para los vehículos de transporte público, contrariando completamente el literal e) del artículo 141 de la Ley creadora del impuesto el cual indica que este impuesto no aplica para los vehículos de transporte público de pasajeros.

“ARTICULO 141. VEHICULOS GRAVADOS. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

(...)

e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga”. (Las negrillas no son del texto)

El legislador indicó, en forma clara y expresa, que los vehículos de transporte público de pasajeros no se les aplicaría este impuesto. La autorización que tenía el Concejo de Bogotá respecto de los vehículos de transporte público era la de “mantener” cualquier gravamen que ya existiera.

Sobre el particular, es menester señalar que el parágrafo 4° del artículo 145 de la Ley 488 de 1998, dispuso lo siguiente:

“PARÁGRAFO 4.- Los municipios que han establecido con base en normas anteriores a la sanción de esta ley el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público podrán mantenerlo vigente.”

Del tenor literal de la norma en cita, se evidencia en forma diáfana que aquella establecía una autorización general a “mantener” los impuestos de circulación y tránsito o rodamiento, que ya gravaran los vehículos de transporte público. En el caso de Bogotá un impuesto de este tipo no existía.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar lo establecido en el inciso 2° del artículo 138 de la Ley 488 de 1998 para el Distrito de Bogotá:

“ARTÍCULO 138. El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley.”

Debido a lo anterior es importante señalar que antes de la expedición de esta Ley, Bogotá no contaba propiamente con un gravamen propio a los vehículos de servicio público. El gravamen con el que contaba Bogotá antes de la expedición de la Ley 488 de 1998, era el Impuesto Unificado de Vehículos, siendo este gravamen la unificación de los impuestos de timbre nacional y de circulación y tránsito.

Esta unificación se dio por mandato del artículo 179 de la Ley 233 de 1995 la cual determino lo siguiente:





"ARTÍCULO 179. FUSIÓN DE IMPUESTOS. Introdúcense las siguientes modificaciones a los impuestos territoriales:

"a) Impuestos de timbre y circulación y tránsito. Autorízase al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para fusionar el impuesto de timbre nacional con el de circulación y tránsito, de los vehículos matriculados en Bogotá. Los procedimientos y las tarifas del impuesto que resulte de la fusión serán fijados por el Concejo del Distrito Capital, entre el 0.5% y el 2.7% del valor del vehículo"

Este cambio normativo fue adoptado por el Distrito de Bogotá mediante el Acuerdo Distrital 28 de 1995, propendiendo por unificar los tributos de timbre nacional, y circulación y tránsito en uno solo para simplificar el régimen tributario de Bogotá.

Así las cosas, dentro de los impuestos con los que contaba Bogotá en su ordenamiento tributario que gravaban los vehículos de transporte antes de la entrada en vigencia de la Ley 488 de 1998, el único que gravaba a los vehículos de servicio público era el impuesto de Timbre Nacional.

El impuesto de Timbre Nacional sobre vehículos fue establecido originalmente mediante el artículo 14 de la Ley 2 de 1976 como un impuesto que estaba vinculado a la expedición del recibo de pago del impuesto municipal de vehículos automotores, de conformidad con lo siguiente:

"Artículo 14. Causan impuesto de timbre nacional:

(...)

2. Los recibos de pago de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular, que expidan las autoridades municipales, conforme a la siguiente tarifa, que será aumentada en cada caso en un treinta por ciento (30%) si el peso del vehículo es de 1.400 kilogramos o más:

a) Vehículos de modelo que oscile entre los diez y quince años anteriores al respectivo año gravable, por cada mes de éste, treinta y cinco pesos (\$ 35.00);

b) Vehículos de modelo que oscile entre los seis y los nueve años anteriores al respectivo año gravable, por cada mes de éste, cincuenta pesos (\$ 50.00);

c) Vehículos de modelo que oscile entre los tres y cinco años anteriores al respectivo año gravable, por cada mes de éste, sesenta y cinco pesos (\$ 65.00);

d) Vehículos de modelo que no sea anterior en más de dos años al respectivo año gravable, por cada mes de éste, ciento cinco pesos (\$ 105.00)."

Desde esta época se había establecido que este impuesto no lo causaban los vehículos públicos de transporte, ya sean de carga o de pasajeros, tal como se evidencia en el literal a) del numeral 28 del artículo 26 de la citada Ley:





“Artículo 26. Están exentos del impuesto de timbre:

(...)

28. Del impuesto de que trata el numeral 2o. del artículo 14, están exentos los recibos de pago de los impuestos municipales sobre los siguientes automotores:

a) Los vehículos legalmente clasificados dentro del servicio público de transporte”

Posteriormente, la Ley 14 de 1983 en su artículo 50 estableció las tarifas para este impuesto:

“ARTÍCULO 50.- Fijense las siguientes tarifas anuales del impuesto de timbre nacional establecido por el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 2 de 1976 y regulado por el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 3674 de 1981:

a. Vehículos automotores de servicio particular, incluidas las motocicletas con motor de más de 185 c.c. de cilindrada:

Hasta \$ 350.000 de valor comercial; ocho por mil;

Entre \$ 350.001 y \$ 700.000 de valor comercial; doce por mil;

Hasta \$ 700.001 y 1.200.000 de valor comercial; dieciséis por mil.

Entre \$ 1.200.001 y \$ 2.000.000 de valor comercial; veinte por mil.

\$2.000.001 o más del valor comercial: veinticinco por mil

b. Vehículos de carga de dos y media toneladas o más:

Hasta \$ 350.000 de valor comercial: ocho por mil; Entre \$350.001 y \$ 700.000 de valor comercial: doce por mil; \$700.001 o más de valor comercial; dieciséis por mil.”

Esta Ley mantuvo la línea de que los vehículos públicos de pasajeros estaban exentos de este tributo, tal como se evidencia en el artículo 51 de la misma;

“ARTÍCULO 51.- Quedan exentos del impuesto previsto en el artículo anterior:

a. Los vehículos clasificados dentro del servicio público de transporte”

Para 1995, el Congreso de la República autorizó al Distrito de Bogotá para unificar los diferentes impuestos, haciendo la salvedad de que podría **mantener** los tributos que se hubieren impuesto sobre los vehículos de transporte público, en este caso el Impuesto de Timbre. La misma norma estableció que no se podía imponer sobre los vehículos de transporte público, por lo que al haber adoptado este impuesto y haberlo unificado, no existía motivo por el cual se pudiera gravar a los vehículos públicos.



Es claro entonces que el impuesto que Bogotá pretende cobrar sobre los vehículos automotores, expresamente prohíbe su cobro sobre los vehículos de transporte público, máxime cuando la Ley creadora así lo sostiene y cuando la única autorización que daba la ley era a **mantener** el impuesto que ya se hubiere adoptado sobre vehículos de transporte público.

7.2 Nulidad por expedición sin competencia – La adopción del aumento en la tarifa del impuesto aplica en Bogotá por medio de un Decreto y no de un Acuerdo, es decir, sin adopción del cambio en el elemento estructural por parte del ente territorial, solo de su administración.

La Corte Constitucional ha señalado respecto de los acuerdos municipales:

“Los acuerdos municipales son precisamente actos de naturaleza general e impersonal, cuya legalidad debe ser cuestionada ante la jurisdicción contencioso administrativa por las vías ordinarias y no mediante tutela. La Corte entiende que algunos de esos actos pueden tener como destinatario una autoridad específica, pero ello ocurre en virtud de un cargo o condición genérica y por regla general no están dirigidos a una persona individualmente considerada, sino que recaen en ésta en razón de su investidura.”³

El Consejo de Estado también ha señalado:

“Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en los Artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994¹, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa, debate, sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador).

Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador del departamento), este acto administrativo ha sido calificado como complejo³.

Esta Corporación ha sostenido, en materia de actos administrativos complejos, que la validez de este tipo de decisiones está sometida a la concurrencia de las voluntades que participan en su conformación:

³Corte Constitucional, Sentencia T-119 de 2003.



*“.. si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas”.*⁴

Resulta claro entonces que las normas que se deban aplicar en el municipio deben ser estudiadas por el Concejo Municipal y aprobadas mediante un Acuerdo Municipal, sin que sea posible una aplicación inmediata.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“En las Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013, la Corte definió los aspectos básicos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Particularmente, indicó que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador.

(...)

*En síntesis, les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales.”*⁵

En el presente caso, el Concejo Municipal nunca adoptó el aumento de 0,2% por medio de un Acuerdo, siendo claro que la norma tributaria nacional tiene muchos de los elementos para que el impuesto sea aplicado, pero no cuenta con la legitimidad para ser aplicado directamente por medio de un Decreto. Esto aunado al hecho de que la misma norma establece respecto de quienes aplicará el aumento en la tarifa.

La Ley 2199 de 2022, por medio de la cual se estableció el régimen especial de la Región Metropolitana de Bogotá, instauró que, en el ámbito territorial de la Región Metropolitana, a la tarifa del Impuesto Sobre Vehículos Automotores se debía adicionar 0,2% sobre la tarifa actual.

“ARTÍCULO 33. FUNCIONES DE LA AGENCIA REGIONAL DE MOVILIDAD. Son funciones de la Agencia Regional de Movilidad:

⁴Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia proferida en el marco del proceso de radicado No. 68001-23-15-000-2002-00630 y C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁵Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2022.



(...)

i) Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad, o quien haga sus veces.”
(Las negrillas no son del texto)

La única norma que “adopta” este aumento es el Decreto Distrital 145 de 2023:

“Artículo 1°. Distribuir de manera transitoria las siguientes funciones de la Agencia Regional de Movilidad de la Región Metropolitana Bogotá -Cundinamarca a la Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza del sector:

(...)

10. Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7 de la Ley 2199 de 2022, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad o quien haga sus veces.”

Dado que en este caso, el aumento en la tarifa fue adoptado por medio de Decretos, sin que mediara la aprobación del Concejo de Bogotá, no resultaba aplicable y la adopción de un elemento esencial del tributo mediante un Decreto Distrital no cuenta de legitimidad democrática para la modificación de un gravamen a nivel territorial.

8. ANEXOS

Junto al escrito de la demanda se anexan los siguientes documentos:

8.1. Registros Distritales Nos. 2695 del 15 de agosto de 2002 (se aporta la constancia de imposibilidad de consulta electrónica de este ejemplar) y 7699 del 18 de abril de 2023, donde se publicaron las normas demandadas.

8.2. Cédula de ciudadanía y tarjeta profesional del demandante.

9. NOTIFICACIONES


9.1 El demandante recibirá notificaciones en la Carrera 7 # 71 - 21 Torre B Oficina 602 de la ciudad de Bogotá D.C., PBX (571) 3174720 y en los correos electrónicos



Demanda de Simple Nulidad contra el numeral 10° del artículo 1° del Decreto 145 de 2023 y el numeral 3° del artículo 67 del Decreto 352 de 2002

Página No. 17

ccermeno@mqmgld.com, notificacionestax@mqmgld.com, kmiranda@mqmgld.com y amrojas@mqmgld.com.

- 
- 9.2 La Entidad demandada: El Distrito Capital de Bogotá podrá ser notificada en la Carrera 8 No. 10-65 y en la dirección electrónica para efectos de notificaciones judiciales notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co.
- 9.3 El Ministerio Público: Dirigido por la Procuradora General de la Nación, quien podrá ser notificada en la Carrera 5ª No. 15-60 de Bogotá D.C., PBX (571) 5878750, ubicada en el Centro Principal de Atención al Público (CAP) de la Procuraduría General de la Nación y en la dirección electrónica para efecto de notificaciones judiciales: procesosjudiciales@procuraduria.gov.co
- 9.4 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado: La Dirección de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado es la Carrera 7 No. 75 – 66 Piso 2 y 3 en la ciudad de Bogotá D.C., PBX (571) 2558955, y en el buzón oficial de correo electrónico para notificaciones judiciales de esta entidad: notificacionesjudiciales@defensajuridica.gov.co


Cordialmente,



CÉSAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO

Cédula de Ciudadanía No. 80.066.818

Tarjeta Profesional No. 121.293 del C.S. de la J.



16

NOTARÍA DIECISEIS DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO, FIRMA Y HUELLA

Compareció:

CESAR CAMILO CERMEÑO CRISTANCHO

Quien se identifico con: C.C. 80966818

Y declaro que la firma y la huella que aparecen en el mismo son suyas y que el contenido es cierto. De conformidad con el Art. 68 del decreto ley 960 de 1970.

Bogotá D.C. 18-Jun-2024
Siendo las 11:00 AM



EDUARDO VERGARA WIESNER NOTARIO 16
DE BOGOTÁ D.C.



Se autoriza de conformidad con el artículo 17 del decreto 2148 de 1983 y procede con respecto a la Biometría como lo ordena el artículo 3° de la Resolución 14661 del 31 de Diciembre de 2018 que autoriza la toma de firmas registradas o tomadas fuera de despacho sin que medie verificación contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil



C. C. Cermeño

