

Doctora:
Lina Ángela Cifuentes Cruz
 Juez
 Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo Oral de Bogotá, D.C.

RADICADO:	11001333704320210005100
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD CON SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES
DEMANDANTE:	ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA – CONCEJAL DE BOGOTÁ
DEMANDADOS:	<ul style="list-style-type: none"> • CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. • ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ • SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD
ASUNTO:	RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Cordial saludo.

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA, Concejal de Bogotá D.C., identificado con **C.c. No. 80.820.932** expedida en la ciudad de Bogotá D.C., actuando en la presente en calidad de parte demandante, acudo respetuosamente a su Despacho con el fin de interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN** en contra del **AUTO QUE NEGÓ LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES** de fecha treinta (30) de agosto de 2021, notificado mediante estado electrónico del treinta y uno (31) de agosto de la misma anualidad, teniendo en cuenta lo siguiente:

I. OPORTUNIDAD DEL RECURSO:

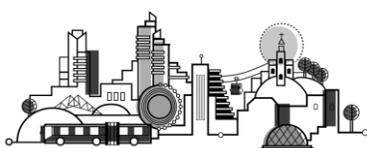
Respecto a la oportunidad para interponer el RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN, el numeral 3° del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente:

“Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días. De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este





traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

Teniendo en cuenta que el auto recurrido fue notificado mediante estado electrónico del pasado treinta y uno (31) de agosto de 2021, la interposición del presente recurso se realiza dentro del término legalmente establecido.

II. PROCEDENCIA DEL RECURSO:

El recurso de reposición en subsidio de apelación es procedente en contra del auto que deniegue una medida cautelar en virtud de lo establecido en el artículo 242 y 243, numeral 5° de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

“Artículo 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso”.

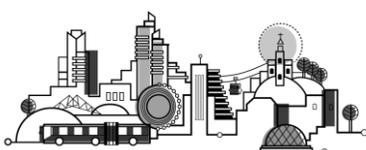
“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar”.

III. ANTECEDENTES DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN:

1. El día 10 de marzo de 2021 radiqué demanda de nulidad simple en contra del artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, por medio del cual el Concejo de Bogotá a iniciativa de la Alcaldesa Mayor creó la “Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito”; así mismo, se solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 81 de 2021 “Por medio de la cual se definen las tarifas por concepto de derechos de tránsito en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.
2. Con la demanda se solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, teniendo en cuenta que es ostensible la violación del principio de legalidad en materia tributaria toda vez que no existe una ley previa que haya autorizado al Concejo de Bogotá para adoptar la denominada “Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito”, por el contrario, el Concejo de Bogotá a iniciativa de la administración distrital aprobó mediante el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 la creación de un tributo sin que existiera una autorización legal para tal fin.
3. El Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo Oral de Bogotá admitió la demanda mediante auto del 9 de junio de 2021 y en la misma fecha ordenó correr traslado a la parte demandada de la solicitud de medida cautelar para que realizara su pronunciamiento al respecto.
4. El 4 de agosto de 2021 se corrió traslado de la medida cautelar por el término de 5 días, los cuales vencían el día 11 de agosto de 2021.
5. El Concejo de Bogotá recorrió el traslado de la medida cautelar mediante memorial del día 12 de agosto de 2021 y la Secretaría Distrital de Movilidad el día 13 de agosto de 2021.



6. Mediante auto de fecha 30 de agosto de 2021, el Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo Oral de Bogotá decidió NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada, con base en los siguientes argumentos:

“(…) En cuanto a los argumentos esbozados en la solicitud de medida cautelar encuentra el Despacho que para resolver sobre los cargos de nulidad es necesario efectuar una valoración integral de las normas, los supuestos fácticos y material probatorio allegado al proceso, para determinar si el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y la Resolución 81 de 2021, están o no ajustadas a legalidad, apreciación que no es posible realizar en esta instancia, sino cuando se cuente con mayores elementos, como serían los argumentos de defensa de la contraparte, así como el total del material probatorio que se allegue al proceso.

*De este modo en esta instancia no se advierte una infracción a normas superiores, que permita al Despacho, suspender los efectos de los actos administrativos acusados, pues para que esto ocurra, no basta señalar la ilegalidad de los actos, **es necesario como ya se dijo, que la infracción sea ostensible**, que permita al Juez determinarla con una simple comparación de tal manera que su verificación no requiera un análisis riguroso, para evitar un prejuzgamiento como lo expuso el H. Consejo de Estado en la jurisprudencia en cita.*

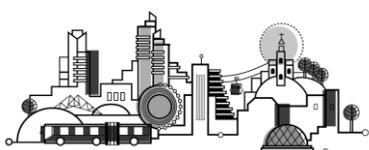
Razones anteriores, por las cuales, el Despacho denegará la medida de suspensión provisional deprecada por la parte demandante en razón de que la presunta infracción a las normas que se indican han sido vulneradas con los actos administrativos impugnados, merecen un estudio más profundo y de mayor respaldo probatorio que logre la convicción del Operador Jurídico, ya que de la mera confrontación de la norma, y de los documentos anexos a la demanda, no se logra vislumbrar sin ningún otro tipo de disquisición, que realmente sea factible suspender los actos administrativos, máxime que, las razones de la suspensión son argumentos de defensa los cuales debe ser estudiados bajo este concepto al momento de resolver de fondo el asunto como lo es el principio de legalidad tributaria y la falsa motivación de los actos administrativos (...)

IV. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

La parte demandante se encuentra en desacuerdo con la decisión adoptada por el despacho por cuanto éste omitió estudiar de manera rigurosa la solicitud de medidas cautelares, al punto que obvió el hecho que NO EXISTE UNA LEY PREVIA Y CIERTA que cree la tasa denominada *Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito* creado en el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y que por ese sólo hecho es EVIDENTE su contradicción con el ordenamiento jurídico, como se reiterará en este recurso.

Tenemos que en los escritos presentados por la Secretaría Distrital de Movilidad y el Concejo de Bogotá, a través de los cuales se describió el traslado de la solicitud de medida cautelar, se pudo evidenciar que las normas que se citaron como sustento legal del tributo denominado *“Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito”* creado en el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, por una parte, **no son normas de carácter tributario** (es el caso de los arts. 99 a 102 de la Ley 769 de 2002) y por otra, **no son aplicables al caso concreto** (es el caso del art. 168 de la Ley 769 de 2002) lo que demuestra que la obligación tributaria creada viola de manera **EVIDENTE** el principio de legalidad en materia tributaria, de acuerdo con el cual todo tributo debe estar creado en una Ley previa y cierta, lo que no se subsana sustentando la creación del tributo, por analogía, en normas que no son de naturaleza tributaria o normas tributarias que no son aplicables, como lo pretenden los demandados.

Por lo anterior, la citada tasa **CARECE DE SUSTENTO LEGAL** y en esa línea es abiertamente **INCONSTITUCIONAL**, lo que se explicó en el escrito de solicitud de medidas cautelares y en la demanda, documentos que debían ser revisados conjuntamente para determinar la contradicción entre las normas acusadas y el ordenamiento jurídico, hecho que no ocurrió pues el Despacho se limitó a



señalar que la parte demandante adujo la existencia de “indicios” pero que no se acreditó la contradicción entre los actos acusados y normas de superior jerarquía, lo que no es cierto.

Contrario a lo afirmado por el despacho, los argumentos presentados en la solicitud de la medida cautelar y en la demanda respecto a la necesidad de decretar la suspensión provisional son fehacientes, en tanto se advirtió al Juez Administrativo la existencia de una irregularidad grave en el ordenamiento jurídico distrital, consistente en la creación de una tasa (art. 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 demandado) sin que exista una ley previa que la autorice.

Estos argumentos fueron además confirmados por los escritos a través de los cuales se describió el traslado de la solicitud de suspensión provisional, veamos:

Mediante escrito radicado el día 13 de agosto de 2021, el apoderado de la Secretaría Distrital de Movilidad manifestó que:

“(…) el sustento normativo que se exige para los actos administrativos acusados se encuentra en la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Pues bien, los artículos 99-102 de dicho cuerpo normativo, señalan que las intervenciones en la vía por parte de los particulares deben tener autorización por parte de la autoridad de tránsito (…).”

Es evidente entonces que la Secretaría Distrital de Movilidad reconoció que el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2021 acusado, se sustentó en los artículos 99 a 102 del Código Nacional de Tránsito, lo que demuestra que no existió una ley de naturaleza tributaria previa que autorizara al Concejo de Bogotá a crear esta tasa, si no que dicha decisión se adoptó con base en normas del Código Nacional de Tránsito, lo que a todas luces VIOLA el principio de legalidad tributaria, en virtud del cual **una ley previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal** y ello se predica no sólo de los impuestos, si no frente a cualquier tributo, ya sea una tasa o una contribución, lo anterior de conformidad con la sentencia C-891 de 2012 que señala:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA- Características

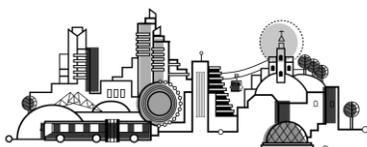
*La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) **Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una ley previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal”**. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) **No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio).**”*

Ahora bien, los elementos que debe señalar la ley son:

1. Hecho generador.
2. Sujeto Activo.
3. Sujeto Pasivo
4. Base gravable
5. Tarifa.

Cabe destacar que el legislador puede autorizar a los concejos y asambleas para fijar las tarifas pero no puede autorizarlos para crear de manera genérica tributos.

En el presente caso vemos que **NINGUNO** de los artículos citados por el apoderado de la Secretaría Distrital de Movilidad contiene dichos elementos, ya que dichos artículos se refieren a un tema que nada tiene que ver con **derechos de tránsito**, por el contrario, dichos artículos se



refieren a **tránsito de personas en actividades colectivas y trabajos eventuales en vía pública**, lo cual como se dijo, **no tiene nada que ver con derechos de tránsito**.

Obsérvese el contenido textual de los artículos que el apoderado de la Secretaría Distrital de Movilidad citó como fundamento del artículo demandado:

Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

(...)

CAPITULO VIII

Trabajos eventuales en vía pública

Artículo 101. Normas para realizar trabajos en vía pública. Siempre que deban efectuarse trabajos que alteren la circulación en las vías públicas, el interesado en tal labor obtendrá en forma previa la autorización correspondiente de la autoridad competente y señalará el sitio de labor mediante la colocación de señales preventivas, reglamentarias e informativas que han de iluminarse en horas nocturnas.

Los proyectos de edificación que causen modificaciones al sistema de tránsito o se constituyan en un polo importante generados de viajes tales como parques de diversiones, centros comerciales, estadios, centros culturales y otros, deberán tener la aprobación del organismo de tránsito de la jurisdicción.

Toda persona de derecho público o privado interesada en realizar alguna intervención en la vía pública pondrá en conocimiento de la autoridad de tránsito local la licencia que se le conceda para tal propósito, el lugar de la intervención y su duración estimada con una antelación no inferior a ocho (8) días, para que ésta le autorice y tome las medidas oportunas para mitigar el impacto que en la circulación pueda producir la intervención, pudiendo, si así lo amerita la índole de la labor, restringir o suspender el tránsito por la vía, disponiendo su traslado a trayectos alternos, y señalizándola de acuerdo con las restricciones que determine la autoridad competente. Una vez terminada la intervención, es responsabilidad de la persona de derecho público o privado, el retiro de todos los dispositivos de control de tránsito utilizados, so pena de ser multado por la autoridad de tránsito competente.

En los eventos previstos en los incisos anteriores el interesado deberá presentar junto con su solicitud un plan de señalización y desvíos, que debe ser aprobado por la autoridad competente.

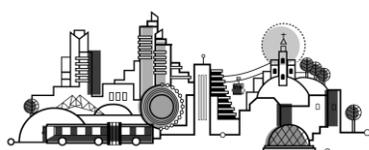
Parágrafo. El Ministerio de Transporte determinará, los elementos y los dispositivos de señalización necesarios en las obras de construcción.

Artículo 102. Manejo de escombros. Cada municipio determinará el lugar o lugares autorizados para la disposición final de los escombros que se produzcan en su jurisdicción, el manejo de estos materiales se hará debidamente aislado impidiendo que se disemine por las vías y de acuerdo con la normatividad ambiental vigente, bajo la responsabilidad del portador del permiso que haya otorgado la autoridad de tránsito quien será responsable del control de vigilancia del cumplimiento de la norma, sin perjuicio que se le determine la responsabilidad sobre daños en bienes de uso público. El incumplimiento de esta norma, se sancionará con multa de treinta (30) smldv.

Parágrafo. Será sancionado con una multa de (30) smldv, quien transportando agregados minerales como: Arena, triturado o concretos, no aisle perfectamente la carga y permita que ella se esparza por las vías públicas, poniendo en riesgo la seguridad de otros vehículos”.

Tal como se observa, los artículos citados en **NINGUN** aparte se refieren a la determinación de los elementos de tributo alguno, pues lo referido en dichos artículos se trata de aspectos que son objeto de regulación de la normativa en materia de tránsito de personas en actividades colectivas y trabajos eventuales en vías públicas. **No se evidencia en la redacción de dichas normas que se esté autorizando a los Concejos para crear tasas por la realización de estas actividades.**

Así las cosas, el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 acusado, lo que hace es tomar el artículo 101 de la Ley 769 de 2002 y convertirlo en un hecho generador y seguidamente, establece los elementos del tributo a



pesar que el artículo 101 citado NO es una norma que autorice la creación de un tributo ni muchos menos establezca los elementos mínimos que debe contener un tributo.

Posteriormente, el apoderado de la Secretaría Distrital de Movilidad cita como sustento el artículo 168 ibídem, que establece lo siguiente:

“Artículo 168. Tarifas que fijarán los concejos. Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía”.

Cabe destacar que dicha disposición NO guarda relación alguna con los artículos 99 a 102, sin embargo, el apoderado de la Secretaria Distrital de Movilidad pretende hacer ver que lo consagrado en dichos artículos son derechos de tránsito y que por tanto, el Concejo de Bogotá en aplicación del artículo 168 de la Ley 769 de 2002 está facultado para fijar la Tarifa de los mismos, cuando en realidad lo consagrado en los artículos 99 a 102 NO son derechos de tránsito.

Para poder tener claridad acerca de QUÉ es un derecho de tránsito, hay que remitirse a la Ley 1005 de 2006 “Por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002”, la cual adicionó un artículo al Código Nacional de Tránsito, cuya redacción original fue la siguiente:

“ARTÍCULO 15. LICENCIA DE CONDUCCIÓN, LICENCIA DE TRÁNSITO Y PLACA ÚNICA NACIONAL. *Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.*

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.”

Posteriormente, dicho artículo fue modificado por la Ley 1940 de 2018, sin embargo, dicha modificación fue declarada inexecutable, quedando vigente su redacción original.

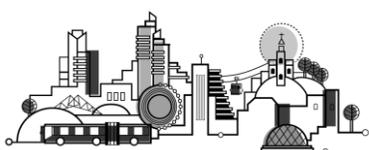
Más recientemente, mediante la Ley 2027 de 2020 el artículo fue nuevamente modificado, quedando en la actualidad así:

“ARTÍCULO 15. COMPETENCIA Y FIJACIÓN DE LOS DERECHOS DE TRÁNSITO. *<Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2027 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito que se realizan en los organismos de tránsito ante el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).*

Las tarifas por los derechos de tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, en el cual, se deberá incluir por concepto de los costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de las especies venales correspondientes a licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción, el equivalente a 0,70 Unidades de Valor Tributario (UVT) por la generación o modificación de una especie venal de tránsito, independientemente que se realice de manera individual o conjunta en una sola solicitud.

El ciudadano deberá cancelar esta tarifa a través de los medios dispuestos para tal fin a favor del Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *El valor que le corresponde al Ministerio de Transporte establecido en el presente artículo, se debe transferir a partir del 1 de enero de 2021 y a través de los medios dispuestos para tal fin, mientras tanto se continuará transfiriendo el porcentaje del 35% establecido*



en el artículo [15](#) de la Ley 1005 de 2006, debiendo liquidarse y cancelarse al momento de hacer el trámite y serán girados por el organismo de tránsito a más tardar el 30 de cada mes.

El Ministerio de Transporte podrá suscribir acuerdos de pago por las sumas que se le adeuden por el porcentaje o valor que le corresponde de los derechos de tránsito de que trata el artículo [15](#) de la Ley 1005 de 2006, conforme las disposiciones legales vigentes que regulen la materia”.

Tal como se observa, el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, que faculta a los concejos a fijar las tarifas de los derechos de tránsito, analizada en concordancia con el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 permite concluir con claridad que cuando estas leyes se refieren a **DERECHOS DE TRÁNSITO**, se trata de los siguientes:

- Licencia de tránsito
- Placa única nacional
- Tarjeta de registro
- Licencia de conducción

Todo lo cual NADA tiene que ver con los supuestos derechos de tránsito que consagró el Concejo de Bogotá a través del artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, a iniciativa de la Alcaldesa y con base en lo señalado por la Secretaría Distrital de Movilidad, pues en ese artículo demandado se habla de actividades que de acuerdo con lo expuesto **NO** son derechos de tránsito si no que se trata de:

- Trabajos en vía pública

Otra gran diferencia estriba también en que el artículo 168 señala que la competencia del Concejo o las Asambleas es para fijar las tarifas **por los derechos de tránsito que se realizan en los organismos de tránsito ante el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT)**, de tal suerte que no puede ser posible que el sustento del artículo 94 acusado sea esta norma (art. 168 de la Ley 769 de 2002), porque la misma establece que la competencia es para fijar las tarifas por los derechos de tránsito que se realizan en los organismos de tránsito ante el REGISTRO ÚNICO NACIONAL RUNT, que son los que se mencionaron anteriormente y que están contemplados en el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, modificado por la Ley 2027 de 2020

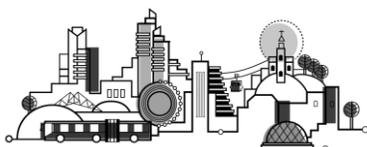
Es claro que un PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO – PMT- No es un derecho de tránsito porque además no se realiza ante el RUNT, si no ante la Secretaría Distrital de Movilidad, y corresponde a una obligación en cabeza de quien adelanta una obra que de alguna manera afecte una vía pública, por tanto le corresponde presentar un PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO – PMT, lo que en ningún caso puede interpretarse como un hecho generador de tributo, porque la ley no lo previó así.

Así las cosas, es evidente que la Secretaría Distrital de Movilidad pretende APLICAR ANALOGÍAS en materia tributaria, es decir, asimilar los derechos de tránsito (licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro, licencia de conducción) a trabajos en vías públicas, dos conceptos COMPLETAMENTE DISTINTOS y por demás no es posible aplicar la ANALOGÍA en materia tributaria, es decir, no es de recibo que la Secretaría Distrital de Movilidad aduzca por analogía, que dentro de los derechos de tránsito están contemplados los trabajos en vía pública porque se trata de dos situaciones completamente distintas y no es dable para la autoridad administrativa darle un sentido a la norma que el legislador no quiso.

Lo anterior sin perjuicio de todos los argumentos que se esbozaron en la demanda referentes a todas las demás razones por las cuales la parte demandante considera que no estamos ante una verdadera tasa si no ante un cobro no autorizado.

Volviendo a lo anteriormente planteado, es oportuno señalar que existe una **PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA EN EL DERECHO TRIBUTARIO MATERIAL**, es decir, en el que tiene por objeto definir el nacimiento de la obligación tributaria, **pues ello equivaldría a admitir la posibilidad de establecer tributos sin que mediera la creación legal**. Así lo manifestó la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-504 del 3 de julio de 2002

*“(…) no puede convalidarse ningún mandato legal que bajo el expediente de la autorización para crear tributos territoriales incurra en mandamientos de carácter indeterminado o ambiguo, **ya que ello sería tanto como delegarle in genere a la respectiva entidad territorial el poder impositivo que en el marco de la ley quiso el Constituyente reservarle con exclusividad al Congreso de la República**”*



En ese orden de ideas, la prohibición de analogía tiene el efecto de impedir que se aumenten los supuestos susceptibles de ser gravados, más allá de los comprendidos en el precepto legal aplicable, entendido con el alcance que sus términos claramente autorizan, con el fin de evitar que por vía de interpretación analógica o ampliatoria de los términos legales se extienda la posibilidad de gravar hechos no previstos en la ley.

En síntesis, **TENIENDO EN CUENTA QUE NO EXISTE UNA LEY PREVIA Y CIERTA QUE CONTENGA LOS ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DENOMINADA “TASA PARA REVISIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS DE TRÁNSITO”** creada en el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, se concluye sin mayor esfuerzo que dicho tributo no sólo es **ILEGAL** sino **INCONSTITUCIONAL**, y por lo anterior la contradicción entre los actos acusados es **EVIDENTE** y **SUFICIENTE** para decretar la **MEDIDA PROVISIONAL DE SUSPENSIÓN** de los actos acusados y sólo le bastaba al juez revisar si en efecto existe o no una ley previa que cree la obligación tributaria y fije sus elementos, tarea de la que nunca se ocupó este despacho.

Finalmente, es necesario indicar que los argumentos esbozados por el Concejo de Bogotá fueron exactamente los mismos que los planteados por la Secretaría Distrital de Movilidad, por lo que no se redundará en ellos, simplemente se acotará que el Concejo de Bogotá textualmente indicó lo siguiente:

“(…) Dentro de los cargos de nulidad formulados el demandante señala que el artículo 15 de la Ley 1005 de 2005 estableció que los derechos correspondían únicamente a los concernientes a: licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción. Sin embargo debe indicarse al despacho que dicha disposición fue modificada por el artículo 3 de la Ley 2027 de 2020. Cuyo texto quedó de la siguiente manera:

(…)“ARTÍCULO 15. Competencia y fijación de los derechos de tránsito. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito que se realizan en los Organismos de Tránsito ante el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT.” (…)

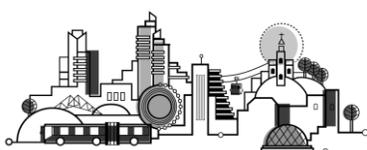
Del texto citado es claro que la norma en cuestión no limita la determinación de las tarifas para derechos de tránsito en una lista de trámites específicos, como lo pretende hacer ver el demandante en su escrito.”

De lo anterior se evidencia que, tal como lo he venido manifestando, el Concejo de Bogotá sustentó la creación de una obligación tributaria con base en la aplicación analógica del artículo 15 de la Ley 1005 de 2006, lo que claramente constituye una incursión en la prohibición de analogía en el derecho tributario material y una violación del principio de legalidad en materia tributaria.

También el Concejo de Bogotá pretende significar que la competencia establecida en el artículo 338 de la Constitución Política es ilimitada y que no exige la existencia de una ley previa para la creación de un tributo, lo cual es a todas luces desatinado, pues como ya se ha ocupado de señalarlo la Corte Constitucional en múltiples ocasiones y como se indicó en la demanda y en el escrito de solicitud de medidas cautelares, las normas acusadas desconocen el artículo 313, numeral 4° de la Constitución Política, que ha asignado competencia tributaria a los Concejos Municipales, **con fundamento en las bases y tributos específica y taxativamente creados en la Ley**, lo que significa que el poder impositivo de las Asambleas Departamentales, **Concejos Distritales** y Municipales, **no es originario sino derivado o residual** y no faculta “per se” la creación, modificación o extinción de tributos.

Asimismo, se violó el artículo 338 superior, porque la administración distrital no puede en ningún caso ejercer la potestad impositiva, sin que exista una ley que la autorice, la cual debe determinar los elementos de la obligación tributaria, esto es, los sujetos activo y pasivo, los hechos gravables y las tarifas o al menos señalar criterios objetivos de cada uno de ellos.

En el presente caso, no existe ninguna Ley de la República que haya creado la “Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de los derechos de tránsito” o haya autorizado al Distrito Capital para su imposición, por ende, no se han definido legalmente los elementos de la obligación tributaria que se señalaron en el artículo del plan de desarrollo demandado, es decir que los elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador y tarifa fueron creados arbitrariamente por el Concejo de Bogotá sin que existiera una Ley previa que lo autorizara para tal fin. Me permito señalar como sustento de lo anterior, la **Sentencia C-891 de 2012**:



“TRIBUTO NACIONAL-Señalamiento legislativo de componentes/TRIBUTO TERRITORIAL-Hipótesis de autorización legislativa de creación/TRIBUTO NACIONAL Y TRIBUTO TERRITORIAL-Distinción

*Esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales **tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto** y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.”*

En concordancia, la Corte Constitucional, en **Sentencias C-040 de 1993 y C-545 de 1994** señaló que el artículo 338 de la Constitución Política autoriza a los concejos municipales o distritales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales y fijar los elementos del tributo mediante los respectivos acuerdos. La expresión “contribuciones parafiscales” que utiliza el artículo 338 constitucional (incisos 1 y 3”) quiere decir “tributos”, en sentido genérico y comprende: (i) el impuesto propiamente dicho, (ii) **la tasa** y (iii) la contribución de carácter especial. En ese orden de ideas, los municipios solo pueden:

- (i) Establecer los impuestos, contribuciones o tasas que hayan sido creados previamente por la Ley (principio de legalidad).
- (ii) Señalar los elementos del tributo cuando la Ley no los indica, pero debe hacerlo dentro de las pautas, finalidad y contexto de la ley que crea el impuesto, la contribución o la tasa, previa discusión democrática en el respectivo concejo (**principio de representación**)
- (iii) Permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas, es decir, las tablas o catálogos de los precios de esas tasas o derechos, y las tarifas de las contribuciones, por medio de acuerdo (principio de representación) en el que previamente se señale el sistema y el método para definir sus costos y beneficios.

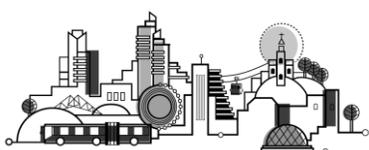
Por su parte, el artículo 150, numeral 10, inciso tercero de la Constitución Política, señala que corresponde al Congreso hacer las leyes por medio de las cuales ejerce las siguientes funciones:

“(...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias”.

*(...) Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, **ni para decretar impuestos**”.*

En relación con el artículo citado, es preciso reiterar lo señalado en la **Sentencia C-040 de 1993** de la Honorable Corte Constitucional, la cual enseña:

*“(...) Este artículo, encuentra su fundamento en el **principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual no hay gravamen sin representación.** Por esta razón y en consonancia con los mandatos del artículo 338 de la Carta, el concepto “impuestos” es utilizado en un sentido amplio, vale decir, **involucra tasas y contribuciones**, pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de imponer impuestos y se **dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones.** Otra es en cambio, la diferencia en la facultad de fijar la tarifa de cada uno de estos gravámenes, tal y como lo consagra el artículo 338”.*



Lo anterior quiere decir que el Congreso de la República no puede facultar al Presidente de la República para decretar impuestos, entendidos estos en el sentido amplio, vale decir, que involucra tasas y contribuciones. En ese orden de ideas, sólo el Congreso de la República está facultado para expedir las leyes que decreten impuestos, tasas y contribuciones y es precisamente este aspecto lo que constituye el principio de legalidad en materia tributaria. Otra cosa es la facultad que puede delegar el Congreso de la República en el ejecutivo **para que fije la tarifa** de cada uno de estos gravámenes, en los estrictos términos señalados en el artículo 338 de la Constitución Política.

En conclusión, no se existe ninguna Ley que faculte al Concejo de Bogotá para crear la tasa denominada “**Tasa para revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito**” que previamente haya determinado sus elementos. Por lo que es evidente que el Concejo de Bogotá se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al disponer la creación de un tributo no contemplado previamente en la Ley. Recuérdese que en virtud del artículo 313, numeral 4¹ de la Constitución Política de Colombia, los concejos están facultados únicamente para votar los tributos y los gastos locales **de conformidad con la Constitución y la ley.**

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, encuentra el suscrito que los argumentos señalados en la solicitud de la medida cautelar, la demanda y lo manifestado por los demandados en el escrito mediante el cual se descorrió el traslado de la solicitud de suspensión provisional, brinda suficientes elementos para establecer que los actos acusados al ser contrastados con las normas superiores invocadas como violadas, dejan ver palmariamente su ilegalidad y por tanto, deben ser suspendidos de manera inmediata, en aras de que la situación sea más gravosa para la administración distrital, por cuanto se encuentra realizando COBROS NO AUTORIZADOS, en virtud de lo señalado en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, que expresamente dispone:

“ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS. *Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional, departamental, distrital o municipal, podrá cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley o mediante norma expedida por las corporaciones públicas del orden territorial. El cobro y la actualización de las tarifas deberán hacerse en los términos señalados en la ley, ordenanza o acuerdo que las autorizó.*

Las autoridades no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros por efectos de la automatización, estandarización o mejora de los procesos asociados a la gestión de los trámites”.

Lo anterior por cuanto lo que el artículo 94 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 denomina “derechos de tránsito” son en realidad servicios a cargo de la administración y por tanto, no se pueden cobrar como tasas.

V. SOLICITUD:

Solcito a su honorable despacho:

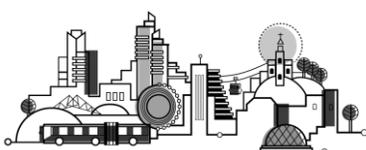
PRIMERO: REPONER el auto de fecha 30 de agosto de 2021, notificado el 31 de agosto de 2021 y en su lugar **DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados:

1. Suspéndanse provisionalmente los efectos del **artículo 94** del Acuerdo Distrital 761 de 2020, expedido por el Concejo de Bogotá, por medio del cual se creó la “Tasa de revisión, evaluación y seguimiento de derechos de tránsito” en el Distrito Capital.

¹ **ARTÍCULO 313.** *Corresponde a los concejos:*

(...)

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





2. Suspéndanse provisionalmente la **Resolución No. 081 del 1 de febrero de 2021** “Por medio de la cual se definen las tarifas por concepto de derechos de tránsito en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

SEGUNDO: En subsidio de lo anterior, **CONCEDER** el recurso de **APELACIÓN** para que sea resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Atentamente,

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
CONCEJAL DE BOGOTÁ
C.c. No. 80.820.932

