



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2020

REFERENCIA: 11001-33-34-004-2020-00180-00
CONTROVERSIA: NULIDAD
DEMANDANTE: CARLOS MARIO ISAZA SERRANO
DEMANDADO: BOGOTÁ D.C. – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. –
CONCEJO DE BOGOTÁ
ASUNTO: DECIDE ADMISIÓN DE MEDIO DE CONTROL

ANTECEDENTES

El señor Carlos Mario Isaza Serrano interpuso el medio de control de nulidad en contra del Acuerdo Nro. 767 del 2 de julio de 2020 que emitió el Concejo de Bogotá D.C., “*Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”. El actor pretende que la norma en cita se anule al considerar que la misma: (i) vulnera la Constitución y la ley, (ii) se expidió sin competencia y de forma irregular, (iii) adolece de falsa motivación, y (iv) surgió por desviación de las atribuciones propias del cabildo distrital. Por esto, la autoridad judicial procederá a resolver sobre la admisión de la demanda.

CONSIDERACIONES

▪ **DE LA COMPETENCIA – ESCICIÓN DE LA DEMANDA**

La competencia es la facultad legal que tiene el Juez para ejercer una determinada función en un asunto concreto. La atribución atiende criterios como el lugar, la naturaleza del hecho y la calidad de los sujetos procesales¹. En ese orden, los artículos 104 y 149 a 158 del CPACA² establecieron las reglas de competencia necesarias para la distribución de las demandas objeto de conocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá D.C., el artículo 18 del Decreto Nro. 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo Nro. PSAA06-3345 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura, organizaron el conocimiento de los procesos por secciones, atendiendo al factor objetivo de competencia, por la naturaleza de los asuntos, asignando a las secciones primera y cuarta lo siguiente:

“Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.*
- 2. Los electorales de competencia del Tribunal.*
- 3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.*

¹ Sentencia C-757/2013

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

[...]

SECCIÓN CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.
2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley".

En este punto es necesario señalar, que si bien las reglas que determinaron la competencia de las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, hacen referencia únicamente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que ese criterio fue modulado por dicha Corporación, en los siguientes términos:

"En efecto, el Decreto 2288 de 1989 debe ser leído a la luz del texto original del Decreto 01 de 1984, antes de la reforma introducida por el Decreto 2304 de 1989, que, para ese entonces, contemplaba dos acciones la de "nulidad" y la de "restablecimiento del derecho". Con posterioridad, el Decreto 2304 de 1989 cambió el nombre de la acción de "restablecimiento del derecho" por el de "nulidad y restablecimiento del derecho".

En consecuencia, el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 debe ser leído en el sentido de que son competencia de la Sección Segunda los procesos de "nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho" de carácter laboral (...)"³.

Así las cosas, los asuntos que son conocimiento de la Sección Cuarta, también deben ser interpretados como los de "nulidad" y "nulidad y restablecimiento" relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

El Despacho al revisar la demanda encontró que el ciudadano estimó que el Concejo de Bogotá D.C. aplicó de manera irregular en el Acuerdo 767 de 2020 los numerales 3, 7, 10 y 13 del artículo 12⁴ y el inciso 2 del artículo 13 del

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. Auto de 8 de abril de 2013. Expediente No. 2013 – 00289. M.P. Luis Manuel Lasso Lozano.

⁴ El Decreto 1421 de 1993 por medio del cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá en los artículos 12, numerales 3, 7, 10 y 13 y, 13 inciso 2 establece:

"ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: [...]

Decreto 1421 de 1993. En esa línea, el demandante determinó que la Corporación desconoció la reserva de la iniciativa del ejecutivo distrital para poder “reformular un tributo distrital”⁵. El actor censuró la actuación del Concejo de Bogotá D.C. al introducir modificaciones al impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos en el Acuerdo 399 de 2009 con los artículos 7⁶ y 8⁷ del Acuerdo 767 de 2020.

De hecho, el ciudadano planteó que la Corporación al no contar con la iniciativa de la Alcaldesa Distrital, no podía ocuparse de estos asuntos dadas las exigencias del inciso segundo del artículo 13 del Decreto 1421 de 1993⁸. El demandante consideró que el acto acusado quebrantó el artículo 12 de la Ley 916 de 2004⁹ y el Acuerdo Nro. 399 de 2009 por medio del cual el Concejo de Bogotá adoptó medidas de simplificación tributaria en el Distrito Capital (Folios 7 y 8 del archivo: “01MedidaCautelarEnDemanda”).

En ese orden, el funcionario judicial advierte que la demanda debe ser escindida, a efectos que este Despacho la conozca en ejercicio del medio de control de nulidad simple en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo 767 de 2020 proferido por el Concejo de Bogotá. En relación con los artículos 7¹⁰ y 8¹¹ de la misma norma, su conocimiento se remitirá a

3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

[...]

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

[...]

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

[...]

13. Regular la preservación y defensa del patrimonio cultural...”

⁵ Folio 16 del archivo: “01MedidaCautelarEnDemanda”

⁶ “ARTÍCULO 7. MODIFICACIÓN TRIBUTARIA. Adiciónese un párrafo al artículo 1 del Acuerdo 399 de 2009, el cual quedará así: “Párrafo 5. La tarifa aplicable a los espectáculos taurinos, sin excepción, será del 20% sobre la base gravable correspondiente””.

⁷ “ARTÍCULO 8. DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO. Modifíquese el artículo 4 del Acuerdo 399 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 4. Distribución del impuesto. La distribución por el recaudo del impuesto fusionado se realizará en los siguientes términos:

1. El 77,5% por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos, será destinado a proteger a las personas desprovistas de todo recurso, que ejerzan públicamente la mendicidad y continuar con la asistencia de los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad que venían siendo atendidos con los recursos del Impuesto de fondo de pobres. Dichos recursos serán previstos en el presupuesto anual y girados por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente a la Secretaría de Integración Social.

2. El 17.5% del recaudo por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos será previsto en el presupuesto anual y girado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, quien a su vez destinará dichos recursos al Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD.

3. El 5% del recaudo por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos será previsto en el presupuesto anual y girado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal -IDPYBA- para el fortalecimiento de actividades para la atención animal y promoción de la cultura de protección animal en el Distrito Capital”.

⁸ “ARTICULO 13. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario. Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., {3} o., 4o., 5o., 8o., 9o., {14}, 16, 17 y {21} del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, {autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas}. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde”.

⁹ “Artículo 12. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este Reglamento, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: ...Banderillero. Torero que pone banderillas... Diestro. Torero de a pie. / Un toro diestro es el que tiene tendencia a coger y herir con el cuerno derecho... Estoque. Espada de matar toros... Matador. El espada o diestro...”

¹⁰ “ARTÍCULO 7. MODIFICACIÓN TRIBUTARIA. Adiciónese un párrafo al artículo 1 del Acuerdo 399 de 2009, el cual quedará así: “Párrafo 5. La tarifa aplicable a los espectáculos taurinos, sin excepción, será del 20% sobre la base gravable correspondiente””.

¹¹ “ARTÍCULO 8. DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO. Modifíquese el artículo 4 del Acuerdo 399 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 4. Distribución del impuesto. La distribución por el recaudo del impuesto fusionado se realizará en los siguientes términos:

1. El 77,5% por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos, será destinado a proteger a las personas desprovistas de todo recurso, que ejerzan públicamente la mendicidad y continuar con la asistencia de los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad que venían siendo atendidos con los recursos del Impuesto de fondo de pobres. Dichos recursos serán previstos en el presupuesto anual y girados por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente a la Secretaría de Integración Social.

los Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta de este circuito judicial, dado que, en este aspecto la controversia gira en torno al control de legalidad de un acto administrativo que modifica obligaciones de carácter tributario.

En consecuencia, se ordenará el envío del expediente para que en relación con el conocimiento de la acción frente dichos artículos (7 y 8) la demanda sea sometida a reparto. En el evento en que el Despacho al cual sea asignado el conocimiento de esa demanda, considere que no cuenta con competencia para ello, esta sede judicial propone conflicto negativo de competencias para que se pueda surtir el correspondiente trámite.

A continuación, el Despacho continúa con el estudio necesario para determinar la admisión de las demás pretensiones de la demanda.

▪ **DE LA JURIDICCIÓN**

La demanda versa sobre la legalidad del Acuerdo 767 de 2020¹² “Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”. Por eso, el artículo 104 del CPACA determina que la misma debe ser tramitada en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego el Despacho es competente para conocer de este medio de control.

▪ **DEL CONOCIMIENTO DE ESTE PROCESO**

El numeral 1 del artículo 155 del CPACA determina que los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de nulidad de los actos administrativos proferidos por organismos del orden distrital. Entonces, la autoridad judicial estima que es competente para conocer de esta demanda, al advertir que el Acuerdo 767 de 2020 fue emitido por el Concejo de Bogotá D.C., lugar que de acuerdo con el artículo 156 del CPACA fija la competencia por razón del territorio.

▪ **DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

El operador judicial encuentra que el señor Carlos Mario Isaza Serrano está legitimado en la causa por activa para ejercer este medio de control, toda vez que el artículo 137 del CPACA permite que cualquier persona, por sí, o por medio de representante, pueda solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Del mismo modo, Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. tiene legitimación en la causa por pasiva para concurrir a este medio, dado que el artículo 159 del CPACA señala que los órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel

1. El 77,5% por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos, será destinado a proteger a las personas desprovistas de todo recurso, que ejerzan públicamente la mendicidad y continuar con la asistencia de los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad que venían siendo atendidos con los recursos del Impuesto de fondo de pobres. Dichos recursos serán previstos en el presupuesto anual y girados por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente a la Secretaría de Integración Social.

2. El 17.5% del recaudo por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos será previsto en el presupuesto anual y girado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, quién a su vez destinará dichos recursos al Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR.D.

3. El 5% del recaudo por concepto del pago del impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos será previsto en el presupuesto anual y girado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. directamente al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal -IDPYBA- para el fortalecimiento de actividades para la atención animal y promoción de la cultura de protección animal en el Distrito Capital”.

¹² En adelante cuando se haga referencia a la demanda del Acuerdo 767 de 2020 se debe entender que la misma no abarca los artículos 7 y 8, dada la escisión del medio de control frente a esas disposiciones, al estimar que las mismas deben ser de conocimiento de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C.

territorial están representados por el alcalde distrital.

▪ **DE LA CADUCIDAD**

La demanda podrá ser presentada en cualquier tiempo, cuando se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 del CPACA.

▪ **DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

El medio de control de nulidad no requiere que la presentación de la demanda agote el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (artículo 161 del CPACA).

▪ **DE LA DESIGNACIÓN DE LAS PARTES**

La demanda contiene la designación de las partes y sus representantes, tal como lo pide el numeral 1 del artículo 162 del CPACA.

▪ **DE LAS PRETENSIONES**

La demanda cumple con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162 del CPACA, esto es, expresa con precisión y claridad lo que pretende. En todo caso, se debe tener en cuenta la escisión de la demanda y que en este asunto, el Despacho solo conocerá de los argumentos y las pretensiones de nulidad relacionadas con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo 767 de 2020 proferido por el Concejo de Bogotá.

▪ **DE LOS HECHOS Y OMISIONES**

La demanda incluye una relación de los supuestos facticos y de las omisiones que dieron origen a la expedición del acto acusado y por tanto el escrito cumple con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 162 del CPACA.

▪ **DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La demanda determina los fundamentos de derecho de las pretensiones según lo exige el numeral 4 del artículo 162 del CPACA.

▪ **DE LAS PRUEBAS**

La demanda señala en el acápite de pruebas, los elementos que aporta y que solicita como tales, por lo tanto cumple en ese aspecto el requisito contenido en el numeral 5 del artículo 162 del CPACA.

▪ **DE LA CUANTIA**

Por tratarse del medio de control de nulidad no es necesario determinarla para establecer la competencia (numeral 6 del artículo 162 del CPACA).

▪ **DE LA NOTIFICACIÓN**

La demanda contiene el lugar y dirección en el que las partes recibirán las notificaciones personales y por lo tanto cumple con el requisito de que trata el numeral 7 del artículo 162 del CPACA.

▪ DE LOS ANEXOS DE LA DEMANDA

La demanda se encuentra acompañada de los anexos relacionados en el artículo 166 del CPACA.

En virtud de lo anterior, el funcionario judicial estima que la demanda presentada por el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano en contra de la legalidad del Acuerdo 767 de 2020¹³ “Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, reúne los requisitos legales y por tanto procederá a admitirla en primera instancia.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: ESCINDIR la demanda en relación con la pretensión de nulidad de los artículos 7 y 8 del Acuerdo 767 de 2020, para que sea conocida por la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., conforme a las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE AVOCAR CONOCIMIENTO de la pretensión mencionada en el artículo primero de este auto, de conformidad con las consideraciones de la presente providencia.

TERCERO: REMITIR el expediente de manera inmediata, vía correo electrónico, a la oficina de apoyo, para que sea repartido entre los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá D.C. –Sección Cuarta.

CUARTO: PROPONER CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA en caso que el Despacho al que se asigne el conocimiento de la pretensión de nulidad de los artículos 7 y 8 del Acuerdo 767 de 2020 considere que no tiene competencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: ADMITIR la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad que instauró el señor Carlos Mario Isaza Serrano en contra de Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Concejo de Bogotá, en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo 767 de 2020 proferido por el Concejo de Bogotá, conforme a la escisión de la demanda realizada en este auto.

SEXTO: La **PARTE DEMANDANTE** deberá, **en el término de cinco (5) días** posteriores a la ejecutoria de esta providencia, **remitir por correo electrónico** los traslados de la demanda a la parte demandada, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica. Para tal efecto, deberá garantizar que los traslados enviados contengan la totalidad del libelo demandatorio y sus anexos. Dentro del mismo término deberá aportar constancia de envío y recepción efectiva mediante memorial remitido al correo correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co dispuesto por la oficina de apoyo para los Juzgados Administrativos, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, sin que sea necesaria la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho. En caso de

¹³ En adelante cuando se haga referencia a la demanda del Acuerdo 767 de 2020 se debe entender que la misma no abarca los artículos 7 y 8, dada la escisión del medio de control frente a esas disposiciones, al estimar que las mismas deben ser de conocimiento de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C.

incumplimiento de esta carga, se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 178 del CPACA.

SÉPTIMO: Una vez allegadas dichas constancias de envío y recepción efectiva de los traslados de demanda, **por Secretaría** del Juzgado, **notifíquese vía correo electrónico** a la parte demandada y al Agente del Ministerio Público, adjuntando esta providencia.

OCTAVO: Se advierte a la entidad notificada, que el término de traslado comienza a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida por Secretaría del Juzgado, la última notificación al buzón electrónico, de conformidad con el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del CGP¹⁴ De igual forma, se le recuerda que cuenta con el término de treinta (30) días para contestar la demanda, teniendo presente que en el escrito respectivo debe hacer un pronunciamiento claro y preciso frente a las pretensiones y a cada uno de los hechos, además de exponer la fundamentación fáctica y jurídica de la defensa, tal como lo señalan los numerales 2 y 6 del artículo 175 del CPACA.

De igual forma, deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en la norma y presentar las pruebas que pretendan hacer valer en defensa de sus intereses, incluyendo, dentro de los anexos de la respuesta los antecedentes administrativos requeridos. El término indicado anteriormente podrá ser ampliado por otros treinta (30) días, si así se solicita en el plazo inicial, en la forma indicada en el numeral 5 del artículo 175 del CPACA, con las sanciones allí consagradas.

NOVENO: Se ordena a Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor de Bogotá – Concejo Distrital, que una vez notificados electrónicamente, procedan de manera inmediata a publicar en sus páginas web la presente providencia, con el ánimo de dar a conocer la existencia del proceso de la referencia en los términos del numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

DÉCIMO: Por Secretaría INFORMAR a la comunidad en general de la existencia del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través del sitio web dispuesto en la página de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

MYOL
Auto de sustanciación en nulidad Nro. _

¹⁴ Código General del Proceso