



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00008-00 [22328]

Actores: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE USUARIOS DE VEHÍCULOS PARTICULARES - ACUVP

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Referencia: Recurso de súplica contra el auto que decretó una medida cautelar

A U T O

La Sala decide el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio de Transporte contra el auto de 15 de febrero de 2016, por el cual el Consejero conductor del proceso de la referencia decretó la suspensión provisional del acto atacado.

ANTECEDENTES

La Asociación Colombiana de Usuarios de Vehículos Particulares- ACUVP, por intermedio de su representante legal, ejerció el medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en adelante del CPACA] para que se estudie la legalidad de la Resolución 5358 del 30 de noviembre de 2015, expedida por el Ministerio de Transporte, “por la cual se establece la base gravable de los Vehículos Automotores para la vigencia fiscal 2016”.



La Asociación actora pidió la suspensión provisional de los efectos de la resolución demandada.

AUTO SUPLICADO

El 15 de febrero de 2016, el Magistrado sustanciador del proceso resolvió lo siguiente:

1. DECRETÁSE la siguiente medida cautelar de urgencia: SUSPÉNDASE, de manera provisional y preventiva, la aplicación de la Resolución 5358 del 30 de noviembre 2015, dictada por la actual Ministra de Transporte, publicada en el Diario Oficial 49.721 del miércoles 9 de diciembre de 2015, que fijó «la base gravable de los vehículos automotores para la vigencia fiscal 2016».

Parágrafo: el Ministerio de Transporte conservará sus competencias para cumplir lo ordenado por el artículo 143 de la Ley 488 de 1998 para el año 2016, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

2. ORDÉNASE a la señora Ministra de Transporte que asegure el cumplimiento de esta orden judicial, mediante las respectivas órdenes, instrucciones y demás medidas pertinentes para ese cometido.

(...)"

Las razones que sustentaron la anterior decisión se resumen así:

La solicitud de suspensión provisional se fundamenta en que el acto acusado desconoce los artículos 29, 83, 84, 338 y 363 de la Constitución Política; 8, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011; 143 de la Ley 488 de 1998; 135, 136, 137 y 683 del Estatuto Tributario y el Decreto 1345 de 2010.



La Sala Unitaria advirtió prima facie que el acto adolece de vicios que más adelante podrían determinar la nulidad, tales son la expedición irregular por: (i) falta de motivación y (ii) falta de publicitación del proyecto.

El primero está demostrado en el hecho de que la resolución no explicó las razones por las que el Ministerio de Transporte hizo los incrementos en el avalúo comercial de los vehículos sujetos a impuesto en el año 2016. El acto acusado solo en dos considerandos, en forma general, se refiere a la consultoría contratada para determinar los criterios técnicos que sirvieron de fundamento para fijar la base gravable pero no informa la clase de contrato, la fecha ni los motivos por los que debía redefinirse el cálculo gravable.

Tampoco se indican, en forma clara y precisa, los criterios técnicos o la metodología usada para incrementar la base gravable del impuesto sobre vehículos.

En la providencia objeto de recurso, se precisó que la sola cita y transcripción de normas jurídicas no es una verdadera motivación, pues es necesaria una explicación de las razones de hecho y de derecho que autorizan la decisión.

La anterior exigencia es más necesaria aún en los actos que se refieren a impuestos, pues deben señalar las razones y mecanismos de cobro de las obligaciones tributarias.

Se concluyó que la parte resolutive del acto demandado contiene las reglas para aplicar las tablas y el modo de escoger la tarifa de vehículos no sujetos a dichas tablas, pero no hay ninguna disposición que informe las razones del cambio de cálculo de la base gravable, lo que tampoco se observa en la parte considerativa.

El segundo vicio alude a la falta de divulgación y publicación del proyecto de resolución antes de su expedición para que los afectados e interesados [contribuyentes, entidades territoriales y asociaciones gremiales] emitieran sus opiniones, sugerencias o propuestas, de conformidad con lo previsto en los artículos 8 [8] del CPACA y 10 del Decreto 1345 de 2010.

La Sala Unitaria advirtió que era más gravoso para el interés público permitir el cobro del impuesto sobre vehículos, vigencia 2016, sobre una base gravable cuya determinación se cuestiona precisamente por no estar motivado el incremento respecto de la fijada en el 2015



ni haber sido divulgada previamente. Para el efecto, se resaltaron tres (3) ejemplos, tomados de las tablas anexas a la resolución demandada, que reflejan el incremento pero sin explicación alguna que justifique la reformulación de la base gravable del impuesto. También menciona dos (2) ejemplos realizados por la demandante.

Por último, explicó que las entidades territoriales no pueden recaudar el impuesto sobre vehículos automotores sin que el Ministerio de Transporte actualice anualmente el avalúo comercial de los vehículos, que constituye la base gravable del tributo. Esa actualización debe hacerla en el mes de noviembre del año gravable anterior.

Así que si no hay base gravable fijada las entidades territoriales no pueden cobrar el impuesto. En este caso, la providencia recurrida, aclaró que la suspensión de la Resolución 5358 de 2015 no limita al Ministerio de Transporte para que fije una nueva base gravable en otra resolución que cumpla con la carga de motivación e incluso que corrija, si es del caso, los desfases e imperfecciones de las tablas de rangos y clase de vehículos.

En ese sentido, precisó que el plazo conferido en el artículo 143 de la Ley 488 de 1998, en cuanto a que en el mes de noviembre debe fijarse la base gravable para el año siguiente, no es un plazo preclusivo sino perentorio. De manera que a falta de la base gravable fijada en la Resolución 5358, cuyos efectos se suspendieron, puede expedirse una nueva con las correcciones advertidas.

Corresponde a la Asociación actora y al Ministerio de Transporte informar al despacho sustanciador cualquier cambio sustancial que dé lugar a modificar o revocar la medida cautelar decretada.

EL RECURSO

El apoderado del Ministerio de Transporte interpuso oportunamente recurso de súplica contra el auto de 15 de febrero de 2016, con el fin de que se revoque la medida cautelar decretada por carecer de los supuestos normativos y fácticos para su procedencia. Los fundamentos del recurso son los siguientes:



Las razones expuestas en el auto recurrido no se adecuan en forma objetiva a los presupuestos necesarios para la procedencia de la medida de cautela de urgencia.

El decreto de la medida se adoptó por la omisión de motivación del acto acusado, referente a la revisión y motivación de las bases gravables; sin embargo, ese punto no corresponde al objeto y fines de la resolución demandada, que es la determinación de la base gravable del impuesto sobre vehículos de 2016, según la información del mercado a través de líneas, marcas, cilindraje, referencia del automotor, entre otros.

Tal determinación tuvo como sustento el trabajo de consultoría que arrojó los datos sobre los que el acto administrativo da amplia y detallada pedagogía para su aplicación.

Precisó que al Ministerio de Transporte le corresponde definir el valor comercial que sirve como base gravable del impuesto sobre vehículos pero que no hace el avalúo de los vehículos, esa labor la hace un perito experto. Entonces, el Ministerio cumplió con su deber legal de expedir la resolución por la cual se determinó la base gravable para la anualidad 2016.

Con los anteriores argumentos consideró que quedaba desvirtuada la falta de motivación de la Resolución 5358 de 2015.

En relación con la vulneración del interés público, otra justificación para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional, sostuvo que esa consideración no corresponde con la realidad del acto administrativo cuestionado ni con la valoración objetiva sobre la legitimidad y legalidad del mismo que están conectados con los fines públicos de la decisión que contiene.

En la providencia, objeto de recurso, se hicieron inferencias subjetivas para afirmar que daba la sensación de “haberse improvisado y de estarse fijando un avalúo comercial superior al avalúo comercial que determinan las leyes de oferta y de demanda.” Esa percepción no influye en forma objetiva en el alcance de la Resolución 5358 de 2015, precisamente porque no existe un nivel de certeza más allá de la duda razonable.



Explicó que la ponderación del interés público es una cuestión que debe abordarse en el debate de fondo, es en ese momento que debe hacerse un juicio de racionalidad y entender el seguimiento que se hace en la resolución acusada, ajustado a las leyes del mercado. Igualmente deberán analizarse los criterios metodológicos para fijar la base gravable contenidos en el acto demandado, de acuerdo con los datos de línea, marca, cilindraje y demás rangos de valor consignados en las tablas anexas. De esa forma se logrará establecer la proporción, progresividad, justicia y equidad de las bases gravables. Tal determinación no es posible hacerla a priori y perceptivamente, como se hizo.

Agregó que la finalidad de la Resolución 5358 es el recaudo fiscal que lleva al bien común de los habitantes de la jurisdicción en la que se cause el tributo, cuya base gravable para la vigencia 2016 buscaba acercarse a las líneas del verdadero precio del mercado.

Concluyó que la vulneración del interés público no aparece debidamente cotejada ni establecida y el ejercicio de la decantación racional no puede sustituirse por la sola denuncia de la demandante con la exhibición de una muestra de datos que pretenden demostrar su interés.

Frente a falta de socialización alegada, advirtió que ese requisito se cumplió con las nueve reuniones celebradas por el Ministerio de Transporte con las Secretarías de Hacienda departamentales y distritales, la Federación Nacional de Departamentos, los gremios, Fasecolda, la Asociación Colombiana de Vehículos Particulares y los periodistas para ilustrar los hitos técnicos y parámetros de aplicación de la base gravable. Asimismo, el Ministerio creó el aplicativo sobre la base gravable en la página web, que es de fácil acceso, ágil, permanente y sencillo, para explicar el manejo de dicho aplicativo dictó dos circulares, el 28 de diciembre de 2015 y el 22 de enero de 2016.

Entonces, no puede calificarse la deficiencia de motivación de un acto administrativo y de expedición irregular por la no inclusión de la totalidad de actuaciones administrativas materiales antecedentes y concomitantes. El actuar administrativo material concurre a la edificación y expedición del acto a través de diferentes líneas de trazabilidad desarrolladas por fuera de la consignación literal del acto administrativo, el cual dado el alto nivel de tecnicismo cumplió con la publicidad necesaria ante los órganos representativos de la sociedad y de la ciudadanía.

Por las anteriores razones, pidió que se declarara la improcedencia de la medida cautelar de urgencia.



PARA RESOLVER SE CONSIDERA

El artículo 246 del CPACA regula los presupuestos de oportunidad y sustanciales del recurso ordinario de súplica, así:

ARTÍCULO 246. SÚPLICA. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.

De conformidad con la norma transcrita, el recurso es procedente contra los siguientes autos:

- i) Los dictados por el Ponente en única o segunda instancia y que por su «naturaleza serían apelables».
- ii) Los dictados por el Ponente en única o segunda instancia en el trámite de la apelación de un auto.
- iii) El que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

En cuanto a la oportunidad, el artículo 246 del CPACA prevé que el recurso deberá sustentarse por escrito dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto. Y frente al trámite, se dará traslado a la parte contraria por dos días y será decidido por el Magistrado que le sigue en turno a quien dictó la providencia, ante la Sala o Sección, decisión contra la cual no procede recurso alguno.

Pues bien, en el presente caso se advierte que el auto objeto del recurso fue proferido el 15 de febrero de 2016 y notificado en estado de 17 de febrero de 2016, razón por la cual, el escrito radicado por el Ministerio de Transporte el 22 de febrero siguiente[1], ante la Secretaría de la Sección, resulta oportuno, toda vez que se presentó dentro del término legal.

En cuanto a la procedibilidad del recurso, para el caso concreto debe verificarse si el auto objeto del recurso es de «naturaleza apelable». Esta Sección observa que para determinar este presupuesto debe remitirse a los artículos 236, norma especial aplicable en el sub examine, y 243 del CPACA que prevé algunas de las decisiones apelables en el proceso contencioso administrativo[2], así:

“ARTÍCULO 236. RECURSOS. El auto que decrete una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno.

ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”

De conformidad con lo anterior y por ser el aplicable al caso concreto, se observa que el artículo 236 del CPACA establece que contra el auto que decreta una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación o súplica, según la instancia en la que se dicte. En concordancia con esa norma se encuentra el artículo 243 [2] ib que lista al auto que decreta una medida cautelar entre los que son de «naturaleza apelable».

Al respecto, la Sala advierte que en la providencia recurrida, el Magistrado conductor del proceso decretó como medida cautelar de urgencia, esta es la suspensión provisional y preventiva de la Resolución 5358 de 30^a de noviembre de 2015, “por la cual se establece la Base Gravable de los Vehículos Automotores para la vigencia fiscal 2016”.

Inconforme con esa decisión, el Ministerio de Transporte, como se indicó, interpone recurso de súplica con el fin de que la medida sea revocada, pues considera que no se reunieron los supuestos fácticos y jurídicos para decretarla.

En principio, correspondería a la Sala pronunciarse de fondo frente a los argumentos expuestos por el recurrente; sin embargo, en esta oportunidad se observa que el Ministerio de Transporte, recientemente, dictó la Resolución 829 de 24 de febrero de 2016, “por la cual se establece la Base Gravable de los Vehículos Automotores para la vigencia fiscal 2016 y se deroga la resolución 5358 de 2015”.

La citada Resolución 829, en el artículo 12 dispuso:



“ARTÍCULO 12. La presente resolución rige a partir de su publicación y se deroga la Resolución 5358 de 2015”

Significa que la Resolución 5358 de 2015, cuya suspensión provisional se decretó, desapareció del ordenamiento jurídico y dejó de producir efectos. Esa situación, por sustracción de materia, impide que se confirme la providencia que accedió a la medida cautelar, cuyo propósito era suspender los efectos de la resolución acusada mientras se decide su legalidad, precisamente para que no continuara transgrediendo las normas superiores.

Se concluye que con la derogatoria el acto -sobre cual recaía la medida de cautela- desapareció de la vida jurídica y, en consecuencia, la suspensión provisional decretada perdió sentido y debe ser revocada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

R E S U E L V E :

REVÓCASE el auto de 15 de febrero de 2016, objeto de recurso. En su lugar, NIÉGASE la suspensión provisional de la Resolución 5358 de 30 de noviembre de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Reconócese personería al doctor William Jesús Gómez Rojas, como apoderado del Ministerio de Transporte, en los términos del poder conferido que obra a folio 31 del cuaderno de medida cautelar.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la Sesión de la fecha.



MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
RODRÍGUEZ

CARMEN TERESA ORTIZ DE

Presidente de la Sección

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ